ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิสมาชิกผู้เสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการ[1]

ภัทรภร ช่วยเพชร[2]

การศึกษาปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิสมาชิกผู้เสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิสมาชิกผู้เสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการ ผู้เสียหายฟ้องคดีแทนสหกรณ์ การคุ้มครองเงินฝาก บทลงโทษกรรมการสหกรณ์และแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ไทยเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิของสมาชิกผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับสหกรณ์ทุกประเภทโดย กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (คณะกรรมการบริหาร) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนของสหกรณ์ในกิจการภายนอกตามมาตรา 51 ของกฎหมายดังกล่าว โดยคณะกรรมการฯ ได้รับความไว้วางใจให้จัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกภายใต้หลักธรรมาภิบาล แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าโครงสร้างและบทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของสมาชิกผู้เสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการได้อย่างเพียงพอ โดยสิ่งนั้น คือ ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสถานะผู้เสียหายของสมาชิกในการฟ้องคดีอาญาแทนสหกรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับการขาดระบบคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เพียงพอของบทลงโทษกรรมการสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการจัดตั้งสหกรณ์ครั้งแรกตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เพื่อส่งเสริมการออมและการช่วยเหลือทางการเงินระหว่างสมาชิกตามหลักการสหกรณ์ ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2542 มีสหกรณ์จดทะเบียนอยู่ประมาณ 5,549 แห่ง สมาชิกสหกรณ์รวมกว่า 7.83 ล้านคน ซึ่งสะท้อนว่าสหกรณ์ได้กลายมาเป็นสถาบันสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในการช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2540 มีพัฒนาการอย่างโดดเด่น หลายสหกรณ์เติบโตจนมีขนาดใหญ่และมีทุนดำเนินงานหลักหลายร้อยล้านหรือพันล้านบาท กลายเป็นแหล่งเงินออมและสินเชื่อหมุนเวียนที่สำคัญสำหรับสมาชิกที่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างองค์กรต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครูในหลายจังหวัดที่มีสมาชิกนับหมื่นคนและมีสินทรัพย์รวมจำนวนมหาศาล ในด้านหนึ่ง ความเติบโตนี้สะท้อนประสิทธิภาพของขบวนการ

---

[1] บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิสมาชิกผู้เสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตัณศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ และ รองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

[2] นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สหกรณ์ไทยที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนยอมรับฝากเงินและเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างกว้างขวาง แต่อีกด้านหนึ่ง การขยายตัวเชิงปริมาณอย่างรวดเร็วก็ทวีความเสี่ยงเรื่องการบริหารจัดการและธรรมาภิบาลภายในสหกรณ์

สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็น “นิติบุคคลบริหาร” ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสหกรณ์ในการดำเนินกิจการทุกประเภท เช่น การทำสัญญา การรับเงินฝาก การให้สินเชื่อ และการบริหารสินทรัพย์ของสหกรณ์ การกระทำของกรรมการในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดถือว่าเป็นการกระทำของสหกรณ์โดยตรง แต่ในขณะเดียวกัน กรรมการยังต้องรับผิดในทางกฎหมาย หากกระทำการเกินขอบอำนาจหรือฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับของสหกรณ์ หลักการนี้มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายบริษัทซึ่งกำหนดให้กรรมการบริษัทต้องรับผิดในกรณีที่ใช้ตำแหน่งโดยมิชอบ ดังนั้น กรรมการสหกรณ์จึงมีลักษณะทางกฎหมายสองชั้น ได้แก่ เป็น “ผู้บริหารในฐานะตัวแทนนิติบุคคล” และเป็น “ผู้รับผิดชอบในฐานะบุคคลธรรมดา” หากกระทำโดยมิชอบหรือละเลยหน้าที่ การตีความในประเด็นนี้มีความสำคัญในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อเกิดการทุจริตหรือความเสียหาย สหกรณ์สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรรมการเป็นรายบุคคลได้ หากพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของกรรมการนั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบังคับของสหกรณ์ โดยภายในช่วงทศวรรษ 2490-2500 ขบวนการสหกรณ์ไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งเชิงปริมาณและเชิงประเภทสหกรณ์ ซึ่งกฎหมายสหกรณ์เดิม (พ.ร.บ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยต่อมา) เริ่มไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีจำนวนและรูปแบบสหกรณ์เพิ่มขึ้นมาก กอปรกับกิจการของสหกรณ์มีความซับซ้อนขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ใหม่ทั้งหมด ส่งผลให้มีการตรา พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อใช้บังคับแทนกฎหมายเดิม[3] ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่ก็รองรับการดำรงอยู่ของสหกรณ์ประเภทนี้อย่างชัดเจน โดยในเวลาต่อมา (พ.ศ. 2516) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทสหกรณ์ที่จดทะเบียนรับรองไว้ 6 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า และ สหกรณ์บริการ[4] ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับการยอมรับให้เป็นประเภทสหกรณ์ที่มีสถานะเฉพาะในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่ช่วงนั้น

ปัจจุบันสหกรณ์ไทยมีความหลากหลาย เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ฯลฯ ซึ่งมีจำนวนสหกรณ์หลายพันแห่งและสมาชิกหลายล้านคนทั่วประเทศ โดยสหกรณ์เหล่านี้ถือครองทรัพย์สินรวมกันเป็นมูลค่ามหาศาล โดยในปี 2559 มีสินทรัพย์รวมกว่า 2.57 ล้านล้านบาท นอกจากนี้สหกรณ์ยังทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญแก่สมาชิกของสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนที่มีสัดส่วนเงินรับฝากจากสมาชิกสูงถึงกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้สินรวมของระบบสหกรณ์ ดังนั้นสหกรณ์จึงมีบทบาทใกล้เคียงกับสถาบันการเงินในแง่การรับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิก แต่ต่างกันตรงที่

---

[3] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85 ตอนที่ 1 (19 มิถุนายน 2511), หน้า 1-12.

[4] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2516 (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2516), หน้า 1.

ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย หากแต่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารและกำกับดูแลโดยหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) และนายทะเบียนสหกรณ์เป็นหลัก

อย่างที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า สหกรณ์ในปัจจุบันทำหน้าที่บางส่วนคล้ายกับสถาบันการเงินในแง่การรับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิก แต่ต่างกันตรงที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการที่มีความคล้ายกับสถาบันการเงินและดูแลในเรื่องของการเงินของบุคคลจำนวนมาก ย่อมมีปัญเกิดขึ้น โดยปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในหลายสหกรณ์ โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ ความไม่โปร่งใสในการบริหาร อันเกิดจากการที่กรรมการบางส่วนขาดความเข้าใจในกฎหมายสหกรณ์ หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิกและเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์โดยตรง โดยบางครั้งต้นของการ โดนลดทอนความเชื่อมั่นจากสมาชิกมาจากกรณีทุจริตในสหกรณ์บางแห่ง เช่น การยักยอกทรัพย์สินของสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ และเป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในหลายสหกรณ์ โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

การบริหารจัดการและธรรมาภิบาลภายในสหกรณ์ ปรากฏปัญหาที่เริ่มขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ปัญหานั้น คือ กรณีความไม่โปร่งใสและความเสียหายทางการเงินในสหกรณ์บางแห่ง ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่บกพร่องหรือทุจริต ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 มีกรณีสหกรณ์บางประเภทล้มละลายหรือประสบปัญหาทางการเงินจากการทุจริต เช่น กรณีสหกรณ์ร้านค้าและสหกรณ์นิคมบางแห่งที่กรรมการบริหารจัดการผิดพลาด กู้เงินเกินขนาดหรือยักยอกทรัพย์ จนต้องถูกนายทะเบียนสั่งเลิกกิจการและชำระบัญชี แม้กรณีดังกล่าวจะไม่เกิดกับสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ในเวลานั้น แต่ก็นับเป็นสัญญาณเตือนถึงความจำเป็นที่กฎหมายสหกรณ์และระบบกำกับดูแลต้องพัฒนาให้เท่าทันความเสี่ยงรูปแบบใหม่ ๆ ที่มาพร้อมกับการเติบโตของขบวนการสหกรณ์

“ความไม่โปร่งใสในการบริหาร” เป็นปัญหาอันเกิดจากการที่กรรมการบางส่วนขาดความเข้าใจในกฎหมายสหกรณ์ หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิกและเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์โดยตรง กรณีทุจริตในสหกรณ์บางแห่ง เช่น การยักยอกทรัพย์สินของสหกรณ์ การอนุมัติสินเชื่อโดยไม่เป็นไปตามข้อบังคับ หรือการนำเงินสหกรณ์ไปลงทุนในลักษณะเสี่ยงสูงโดยไม่มีมติจากที่ประชุมใหญ่ ล้วนเป็นเหตุให้สมาชิกได้รับความเสียหายและกระทบต่อภาพลักษณ์ของขบวนการสหกรณ์ไทยโดยรวม

จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการดำเนินงาน เป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับการตรวจสอบเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่โปร่งใสขึ้น ซึ่งในโครงสร้างขององค์กรสหกรณ์ “คณะกรรมการดำเนินการ” ถือเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนกิจการทั้งหมด เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่สมาชิกเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารงานแทนสมาชิกทุกคน สหกรณ์ในฐานะนิติบุคคลไม่สามารถกระทำการได้ด้วยตนเอง ต้องอาศัยกรรมการเป็นผู้แทนกระทำการในนามของสหกรณ์ การทำความเข้าใจบทบาทของกรรมการสหกรณ์จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่าง

ยิ่งในทางนิติศาสตร์ เพราะกรรมการคือผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิกทุกคน

การเข้ามาทำงานในฐานะคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ได้นั้น ย่อมมีหลักเกณฑ์ คุณสมบัติต่าง ๆ สำหรับผู้ที่เข้ามาดำเนินงาน โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสหกรณ์กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 57 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “กรรมการต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ และต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคุณสมบัติของกรรมการสหกรณ์มีทั้ง “คุณสมบัติทั่วไป” และ “ลักษณะต้องห้าม”

คุณสมบัติทั่วไปของการเป็นคณะกรรมการสหกรณ์ หมายถึง เงื่อนไขที่บุคคลต้องมีเพื่อให้สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการได้ ส่วนลักษณะต้องห้าม คือ สภาพของบุคคลที่ไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการได้เนื่องจากขัดต่อหลักความไว้วางใจในทางกฎหมาย[5] นอกจากนี้โดยทั่วไป กรรมการสหกรณ์ต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกและชำระค่าหุ้นขั้นต่ำตามข้อบังคับของสหกรณ์ครบถ้วน และมีสถานะเป็นสมาชิกอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง[6] ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะตามหลักทั่วไปของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของนิติบุคคลได้ต้องมีความสามารถทางกฎหมายเต็มที่ มิใช่บุคคลวิกลจริตหรือบุคคลที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ ต้องมีความประพฤติซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้เกี่ยวกับกิจการสหกรณ์ หลักเกณฑ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงาน เนื่องจากกรรมการต้องดูแลทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกจำนวนมาก และต้องไม่เป็นกรรมการของสหกรณ์อื่นในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ขัดต่อผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสร้างความได้เปรียบแก่ตนเอง

จากข้างต้นที่กล่าวถึงเกณฑ์กำหนดตำแหน่งของผู้สมัครกรรมการสหกรณ์ ได้สะท้อนถึงโครงสร้างและการบริหารงานของคณะกรรมการสหกรณ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิสมาชิกผู้เสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการ โดยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคสอง กำหนดว่า “คณะกรรมการดำเนินการต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และไม่เกินสิบห้าคน เว้นแต่ในกรณีที่ข้อบังคับของสหกรณ์จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น[7] อีกทั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 กำหนดว่า “กรรมการดำเนินการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสองปี และเมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้” ซึ่งการกำหนดวาระเช่นนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ คือ เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนบุคลากรภายในองค์กร ซึ่งช่วยลดโอกาสการผูกขาดอำนาจและการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง เพื่อให้สมาชิกได้มีโอกาสประเมินผลงานของกรรมการในแต่ละวาระก่อน

---

[5] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, มาตรา 57.

[6] สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, คู่มือคุณสมบัติของกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์, (กรุงเทพฯ: สันนิบาตสหกรณ์ฯ, 2564), หน้า 17.

[7] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, มาตรา 56 วรรคสอง.

การเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่หากกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เช่น ลาออก หรือเสียชีวิต หรือถูกถอดถอน สหกรณ์สามารถจัดการเลือกตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างได้ในที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการตามที่ข้อบังคับกำหนด[8]

สำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352-353 (ยักยอกทรัพย์ในฐานะผู้จัดการหรือผู้มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของผู้อื่น) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กฎหมายเหล่านี้มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การสร้างความโปร่งใสและยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนของประชาชน ระบบควบคุมภายใน (Internal Control System) เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมาก หลักการของระบบนี้ประกอบด้วย การแบ่งแยกหน้าที่ (Segregation of Duties) เช่น แยกผู้อนุมัติ ผู้บันทึกบัญชี และผู้เก็บรักษาทรัพย์สิน การอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษร (Authorization) เพื่อให้ตรวจสอบได้ภายหลัง การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) โดยผู้ตรวจสอบกิจการอิสระ การรายงานต่อที่ประชุมใหญ่ประจำปี เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบการดำเนินงาน[9] ระบบควบคุมภายในนี้สอดคล้องกับหลักการในมาตรา 73-74 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบกิจการทำหน้าที่รายงานความผิดปกติให้สมาชิกและนายทะเบียนทราบโดยตรง

แต่ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ป้องกันการทุจริต อย่างไรก็ตาม เรายังพบปัญหาการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสของการดำเนินงานอยู่เสมอ รวมถึงการกฎหมายบางข้อ ที่ปรากฏเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะไม่คุ้มครองสิทธิของสมาชิกสหกรณ์บางส่วนและบางกรณี โดยปัญหาสำคัญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ไทยกรณีได้รับความเสียหายจากการทุจริตของคณะกรรมการ ผู้ศึกษาได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาสถานะผู้เสียหายของสมาชิกสหกรณ์กับการฟ้องคดีอาญาแทนสหกรณ์ ปัญหาการขาดระบบคุ้มครองเงินฝากของสมาชิก และปัญหาความไม่เพียงพอของบทลงโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับกรรมการสหกรณ์ที่กระทำความผิด โดยมีรายละเอียดจากการศึกษา ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับสถานะผู้เสียหายของสมาชิกสหกรณ์กับการฟ้องคดีอาญาแทนสหกรณ์ ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้นิยามคำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้ว่า คือบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น และในบางกรณีให้หมายรวมถึงคู่สมรส บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตาย

---

[8] กรมส่งเสริมสหกรณ์, คู่มือการเลือกตั้งและการบริหารงานคณะกรรมการสหกรณ์, (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2563), หน้า 28.

[9] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, มาตรา 73-74.

หรือไม่สามารถดำเนินการเองได้[10] ซึ่งกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ถูกกรรมการทุจริตเมื่อคณะกรรมการหรือผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์กระทำการทุจริต เช่น ยักยอกทรัพย์หรือฉ้อโกงทรัพย์สินของสหกรณ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะตกแก่สหกรณ์ในฐานะนิติบุคคลโดยตรง ทรัพย์ที่สูญเสียหรือเสียหายเป็นทรัพย์สินของสหกรณ์ หาใช่ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละรายไม่ แม้ว่าสมาชิกสหกรณ์ผู้ฝากเงินหรือผู้ถือหุ้นจะได้รับผลกระทบทางอ้อมจากการที่สหกรณ์สูญเสียทรัพย์สิน (เช่น เงินฝากไม่สามารถเบิกคืน หรือมูลค่าหุ้นลดลงอย่างมาก) แต่ในทางกฎหมายอาญาสมาชิกเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในฐานะ “ผู้เสียหาย” โดยตรงตามนิยามข้างต้น สมาชิกสหกรณ์จึงไม่อาจใช้สิทธิในฐานะผู้เสียหายไปแจ้งความร้องทุกข์หรือฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับกรรมการผู้กระทำผิดในนามตนเองโดยตรงได้ เพราะมิใช่ผู้ที่กฎหมายรับรองว่าถูกละเมิดสิทธิจากองค์ประกอบความผิดอาญานั้นโดยตรง กรณีความผิดฐานยักยอกทรัพย์สินสหกรณ์ ผู้เสียหายโดยตรงตามกฎหมายคือ “สหกรณ์” ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่ถูกยักยอก ส่วนสมาชิกที่ฝากเงินไว้กับสหกรณ์ไม่ถือว่าถูกยักยอกทรัพย์โดยตรง สมาชิกจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเองในฐานะผู้เสียหายเกี่ยวกับทรัพย์ของสหกรณ์ที่ถูกกรรมการยักยอกไปได้ เมื่อสมาชิกไม่อาจฟ้องคดีอาญาเองได้ ผู้ที่จะดำเนินการแทนสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายตัวจริงก็คือผู้แทนของสหกรณ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ คณะกรรมการดำเนินการหรือผู้จัดการสหกรณ์ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องคดีอาญาแทนสหกรณ์ในฐานะผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเทียบเคียงหลักการในคดีที่ความผิดเกิดขึ้นแก่นิติบุคคล ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่าในความผิดอาญาที่กระทำต่อนิติบุคคล ผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลนั้นย่อมมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องหรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาให้แก่นิติบุคคลนั้นได้ อย่างไรก็ดี ปัญหาในทางปฏิบัติอาจเกิดขึ้นเมื่อผู้กระทำความผิด คือ กรรมการหรือผู้จัดการระดับสูงของสหกรณ์เอง ซึ่งโดยตำแหน่งแล้วเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล การที่บุคคลเหล่านั้นต้องฟ้องร้องดำเนินคดีกับตนเองจึงเป็นไปไม่ได้ ในทางปกติหากเกิดกรณีกรรมการบางคนทุจริต คณะกรรมการชุดใหม่หรือกรรมการที่สุจริตย่อมเป็นผู้พิจารณาดำเนินการทางกฎหมายแทนสหกรณ์ แต่หากคณะกรรมการไม่ดำเนินการฟ้องร้องเอาผิดเลย ไม่ว่าจะด้วยความไม่รู้ ความประมาท หรือมีส่วนเกี่ยวข้องพัวพัน การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จะเกิดช่องว่างทันที สมาชิกที่ได้รับความเสียหายก็ไม่สามารถก้าวเข้ามาดำเนินการแทนได้โดยตรง

ประการที่สอง คือ ปัญหาการขาดระบบคุ้มครองเงินฝากของสมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินในภาคประชาชนที่รับฝากเงินจากสมาชิกและให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก คล้ายคลึงกับการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในบางด้าสถาบันการเงินในภาคประชาชนที่รับฝากเงินจากสมาชิกและให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก คล้ายคลึงกับการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในบางด้านปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่งมีขนาดสินทรัพย์ใหญ่โต มีการระดมเงินฝากและดำเนินธุรกรรมการเงินเชิงพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น จนถือได้ว่ามีบทบาทต่อระบบการเงินในภาพรวมของประเทศ และเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์เหล่านี้ก็มีความเสี่ยงจากการดำเนินงานของสหกรณ์ไม่ต่างจากเงินฝากในธนาคารทั่วไป สมาชิกซึ่ง

[10] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 2(4) และมาตรา 5(3) (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545).

เป็นผู้ฝากเงินล้วนคาดหวังว่าจะได้รับความคุ้มครองและได้รับเงินคืนหากสหกรณ์ประสบปัญหาทางการเงินหรือถูกปิดตัวเช่นเดียวกับผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินอื่นๆ อย่างไรก็ดี ภายใต้กฎหมายไทยปัจจุบัน สถานะผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์ยังไม่ได้รับหลักประกันคุ้มครองความเสี่ยงดังกล่าวอย่างเพียงพอเมื่อเทียบกับผู้ฝากเงินในธนาคาร โดยประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝากคือ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564) ซึ่งจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินที่เข้าร่วม โดยปัจจุบันคุ้มครองวงเงินฝากผู้ละไม่เกิน 1 ล้านบาทในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต[11] อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้นิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ไว้เฉพาะธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางประเภทที่กระทรวงการคลังกำหนด มิได้ครอบคลุมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแต่อย่างใด[12] ดังนั้น เงินฝากที่สมาชิกฝากไว้กับสหกรณ์จึงอยู่นอกเหนือความคุ้มครองของระบบประกันเงินฝากที่รัฐจัดตั้งขึ้น ผู้ฝากเงินกับสหกรณ์ไม่ได้รับหลักประกันว่าจะได้รับเงินคืนเมื่อสหกรณ์ประสบปัญหาทางการเงินหรือถูกสั่งเลิกกิจการ ต่างจากผู้ฝากเงินกับธนาคารที่จะได้รับการชดเชยจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากภายในวงเงินที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ไม่มีกลไกประกันเงินฝากในกฎหมายสหกรณ์ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายสหกรณ์เอง (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่วางมาตรการหรือระบบการคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์เอาไว้โดยเฉพาะ

ดังนั้น หากสหกรณ์ประสบภาวะล้มละลายหรือถูกสั่งเลิก สมาชิกผู้ฝากเงินมีสถานะเป็นเพียง “เจ้าหนี้” ของสหกรณ์ที่จะต้องยื่นขอรับชำระหนี้ในกระบวนการชำระบัญชีหรือล้มละลายเช่นเดียวกับเจ้าหนี้รายอื่น ๆ ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยฉุกเฉินจากกองทุนใดล่วงหน้า ต้องรอการแบ่งสรรทรัพย์สินที่เหลือหลังชำระเจ้าหนี้ตามลำดับ โดยอาจได้รับคืนเพียงบางส่วนหรืออาจสูญเงินฝากทั้งหมดหากทรัพย์สินสหกรณ์ไม่พอชำระหนี้ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมสร้างความเสี่ยงอย่างยิ่งแก่สมาชิกผู้ฝากเงิน โดยเฉพาะรายย่อยที่นำเงินออมทั้งชีวิตมาฝากไว้กับสหกรณ์ด้วยความเชื่อมั่นในองค์กรของตน ซึ่งตามที่ปรากฏตัวอย่างในอดีต เช่น ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา เกิดเหตุสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนหลายแห่งประสบปัญหาทุจริตและขาดสภาพคล่องจนต้องปิดตัว เช่น กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด ซึ่งมีการฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์สินจนเกิดความเสียหายประมาณ หนึ่งหมื่นล้านบาท และต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามคำสั่งศาล สมาชิกและผู้ฝากเงินหลายหมื่นคนในกรณีดังกล่าวต้องประสบความสูญเสียและไม่ได้รับเงินคืนเต็มจำนวน แม้ต่อมาหน่วยงานภาครัฐจะเข้ามาช่วยประสานแผนฟื้นฟูกิจการและติดตามยึดทรัพย์ผู้กระทำผิดมาคืนบางส่วนแต่กระบวนการทั้งหมดใช้เวลายาวนานหลายปี สมาชิกจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนทางการเงินระหว่างที่รอคอยการชำระหนี้ อีกทั้งยังบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ใน

---

[11] พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ประกอบข้อมูลจาก สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, "วงเงินคุ้มครอง," DFI website.

[12] พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

สายตาสาธารณชนด้วย อาจกล่าวได้ว่าการไม่มีระบบประกันเงินฝากทำให้สมาชิกสหกรณ์ต้องแบกรับความเสี่ยงอย่างเต็มที่ หากเกิดความเสียหายขึ้นก็ไม่ได้รับความคุ้มครองเยียวยาที่รวดเร็วและแน่นอน

ประการที่สาม คือ ปัญหาความไม่เพียงพอของบทลงโทษกรรมการสหกรณ์ จากการศึกษา พบว่า บทลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อเกิดการทุจริตหรือการกระทำผิดโดยกรรมการหรือผู้บริหารสหกรณ์ การดำเนินการลงโทษสามารถทำได้ภายใต้กรอบกฎหมายสองลักษณะ ได้แก่

(1) ความรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดฐานต่างๆ ที่ผู้กระทำได้กระทำลง เช่น ฐานยักยอกทรัพย์ (มาตรา 352-354) ฐานฉ้อโกง (มาตรา 341, 343) หรือฐานปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอม เป็นต้น ซึ่งเป็นบททั่วไปที่ใช้กับ ทุกคน

(2) บทลงโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดความผิดและโทษสำหรับการกระทำผิดบางประการเกี่ยวกับการดำเนินงานสหกรณ์[13] เช่น การขัดคำสั่งนายทะเบียน การดำเนินกิจการนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น บทลงโทษตามกฎหมายสหกรณ์มักอยู่ในรูปโทษปรับหรือจำคุกในระดับที่ต่ำกว่าความผิดอาญาทั่วไป

ระดับโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ เดิมทีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้ค่อนข้างเบา ส่วนใหญ่เป็นโทษปรับจำนวนไม่สูงนักหรือจำคุกในระยะเวลาสั้น ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 132 ของ พรบ.สหกรณ์ฯ (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม) กำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน เอกสาร และสิ่งอื่นของสหกรณ์แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” หรือมาตรา 133 กำหนดว่า “ผู้ใดไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสั่งการตามมาตรา 22(1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”[14] จะเห็นได้ว่าโทษปรับสูงสุดตามกฎหมายเดิมมีเพียง 10,000 บาท ซึ่งนับว่าเล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทุจริตของกรรมการสหกรณ์ที่มักเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมหาศาล นอกจากนี้ บทบัญญัติเหล่านี้ยังไม่ได้กำหนดโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำผิดไว้เลย (หรือมีก็กำหนดไว้ในระดับไม่เกิน 6 เดือนถึง 1 ปีในบางกรณีเท่านั้น) ทำให้ประสิทธิภาพในการข่มขู่เพื่อยับยั้ง (Deterrence) ต่อผู้บริหารสหกรณ์ที่คิดจะทุจริตน้อยมาก

การแก้ไขกฎหมายเพิ่มโทษในปี 2562 ภายหลังเกิดกรณีทุจริตในสหกรณ์หลายแห่งที่ส่งผลกระทบวงกว้าง สังคมได้เรียกร้องให้มีการเพิ่มโทษและมาตรการเอาผิดกรรมการสหกรณ์ให้รุนแรงขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความเสียหายและป้องปรามการกระทำผิด รัฐบาลจึงได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ โดยในปี 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งปรับปรุงบทกำหนดโทษหลายมาตราให้มีความรัดกุมและรุนแรงขึ้นกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น เพิ่มมาตรา 133/4 กำหนดโทษ จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องหรือไม่

---

[13] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, หมวด 10 บทกำหนดโทษ

[14] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (ฉบับดั้งเดิม), มาตรา 113.

ระงับการดำเนินการตามที่นายทะเบียนสั่งการ (ซึ่งเดิมปรับเพียง 10,000 บาท) นอกจากนี้มีการเพิ่มมาตรา 133/5 ซึ่งเป็นบทลงโทษที่สำคัญ กำหนดว่า “ในกรณีที่สหกรณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ลงมติหรือผู้ดำเนินการโดยทุจริตให้สหกรณ์กระทำหรืองดเว้นการกระทำการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับไม่เกินห้าแสนบาท” บทบัญญัตินี้ทำให้กรรมการสหกรณ์ที่มีพฤติการณ์ทุจริตในการบริหารงานสหกรณ์ได้รับโทษถึงขั้นจำคุกและปรับในระดับที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนความตั้งใจของผู้ออกกฎหมายที่จะเพิ่มความเข้มงวดในการเอาผิดผู้บริหารสหกรณ์

นอกจากตัวบทกฎหมายที่กำหนดโทษค่อนข้างต่ำแล้ว ระบบกฎหมายไทยโดยทั่วไปยังมีหลักเรื่องเพดานโทษสูงสุด ในการลงโทษจำคุกรวมกรณีทำผิดหลายกระทง ซึ่งศาลไทยไม่อาจสั่งจำคุกบุคคลหนึ่งเกิน 50 ปีได้ แม้คดีฉ้อโกงที่มีผู้เสียหายจำนวนมากจะคิดโทษรวมทุกกระทงได้เป็นร้อยปี ศาลก็ต้องจำกัดโทษตามกฎหมายให้ไม่เกินเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้โดยทางปฏิบัติแล้วไม่ว่าจะกระทำผิดมากมายเพียงใด จำเลยก็มักได้รับโทษจำคุกจริงไม่เกิน 20-50 ปี ซึ่งถือว่าไม่สูงนักเมื่อเทียบกับบางประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาหรือยุโรปที่ศาลสามารถพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นสิบๆ หรือเป็นร้อยปีในคดีฉ้อโกงใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าบทลงโทษตามกฎหมายไทยอาจยังไม่ส่งผลในการข่มขวัญผู้ที่จะทุจริตมากเพียงพอเมื่อบุคคลเปรียบเทียบระหว่างผลได้จากการกระทำผิดกับโทษที่จะได้รับ นอกจากประเด็นตัวบทกฎหมายแล้ว การเอาผิดกรรมการสหกรณ์ยังเผชิญปัญหาในขั้นตอนบังคับใช้กฎหมายด้วย เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานที่ซับซ้อนในคดีทุจริตทางการเงิน การตีความกฎหมายที่บางครั้งเป็นช่องให้ผู้กระทำผิดหลีกเลี่ยงความรับผิด หรือกรณีกรรมการสหกรณ์ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กับทางอาญา ซึ่งบางครั้งโทษทางวินัยไม่รุนแรงหรือไม่มีการลงโทษอย่างจริงจัง ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์เต็มที่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวมิได้เกิดจากการขาดเจตนารมณ์ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของสมาชิกสหกรณ์ แต่เกิดจากการที่กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สอดรับกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและการบริหารจัดการสหกรณ์ในปัจจุบัน อันมีลักษณะซับซ้อนและมีมูลค่าทางการเงินสูงกว่าที่กฎหมายฉบับเดิมได้คาดหมายไว้ การคุ้มครองสิทธิของสมาชิกจึงยังอยู่ในระดับจำกัดและขาดประสิทธิผล ซึ่งในเชิงหลักนิติศาสตร์ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่าง “อำนาจบริหารของคณะกรรมการสหกรณ์” กับ “สิทธิของสมาชิกในฐานะเจ้าของร่วมของนิติบุคคลสหกรณ์” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในกฎหมายสหกรณ์สมัยใหม่ การศึกษาครั้งนี้จึงสามารถยืนยันได้ว่ากฎหมายสหกรณ์ไทยยังอยู่ในระยะพัฒนาการ และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความรับผิด ความโปร่งใส และความเป็นธรรม เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสหกรณ์ในฐานะสถาบันเศรษฐกิจของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อกล่าวถึงปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิสมาชิกผู้เสียหาย

จากการทุจริตของคณะกรรมการ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และนำเสนอข้อเสนอแนะบางส่วนในการแก้ไขปัญหาทั้งสามประการ ภายใต้ข้อจำกัดและข้อกำหนดของกฎหมาย ณ ปัจจุบัน ดังนี้

1.ปัญหาเกี่ยวกับสถานะผู้เสียหายของสมาชิกสหกรณ์กับการฟ้องคดีอาญาแทนสหกรณ์ จากการศึกษา พบว่า มีนักวิชาการบางส่วนเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์สามารถดำเนินคดีอาญาได้เองในฐานะผู้เสียหาย กรณีที่การกระทำความผิดของกรรมการหรือ ผู้บริหารได้นำความเสียหายมาสู่สหกรณ์และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกอย่างมีนัยสำคัญ ข้อเสนอนี้มุ่งสร้างแรงจูงใจให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากสมาชิก เมื่อฝ่ายจัดการของสหกรณ์เพิกเฉย สมาชิกผู้ได้รับผลกระทบจะได้มีช่องทางตามกฎหมายในการเรียกร้องความยุติธรรมโดยไม่ต้องพึ่งพาแต่หน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว ในปัจจุบันปัญหาสถานะผู้เสียหายของสมาชิกสหกรณ์ยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้สมาชิกไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยตรง ต้องอาศัยการดำเนินการผ่านองค์กรหรือบุคคลภายนอก (นายทะเบียนและพนักงานอัยการ) ซึ่งหากกลไกเหล่านั้นทำงานได้ไม่เต็มที่หรือไม่ทันท่วงที สมาชิกผู้เสียหายย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น

ในทัศนะของผู้ศึกษานั้น มีแนวคิดว่า กฎหมายสหกรณ์ไทยยังขาดกลไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสหกรณ์ได้โดยตรง แม้สหกรณ์จะเป็นนิติบุคคล แต่การดำเนินคดีใด ๆ ต้องผ่านมติของคณะกรรมการดำเนินการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของสหกรณ์ ในทางหลักการแล้ว นิติบุคคลย่อมต้องอาศัยผู้แทนในการใช้สิทธิทางศาล แต่ในกรณีที่ผู้แทนตามกฎหมายเป็นผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตเสียเอง ย่อมเกิดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิของสมาชิกผู้เสียหายดังนั้น จึงควรจะพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติให้สมาชิกสหกรณ์หรือกลุ่มสมาชิกที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิดำเนินคดีในนามของสหกรณ์ได้ (Derivative Action) โดยเฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการสหกรณ์เป็นผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อสร้างกลไกถ่วงดุลอำนาจภายในระบบสหกรณ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.ปัญหาการขาดระบบคุ้มครองเงินฝากของสมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทยมีลักษณะการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยรับฝากเงินจากสมาชิกและให้กู้ยืมภายในกลุ่มสมาชิก แต่กลับไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝากที่เป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ผลกระทบจากการไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝาก การขาดกลไกประกันเงินฝากในสหกรณ์ไทยได้ส่งผลกระทบมาแล้วในหลายกรณี ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา เกิดเหตุสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนหลายแห่งประสบปัญหาทุจริตและขาดสภาพคล่องจนต้องปิดตัว เช่น กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด ซึ่งมีการฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์สินจนเกิดความเสียหายประมาณ หนึ่งหมื่นล้านบาท และต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามคำสั่งศาล สมาชิกและผู้ฝากเงินหลายหมื่นคนในกรณี

ดังกล่าวต้องประสบความสูญเสียและไม่ได้รับเงินคืนเต็มจำนวน แม้ต่อมาหน่วยงานภาครัฐจะเข้ามาช่วยประสานแผนฟื้นฟูกิจการและติดตามยึดทรัพย์ผู้กระทำผิดมาคืนบางส่วน แต่กระบวนการทั้งหมดใช้เวลายาวนานหลายปี สมาชิกจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนทางการเงินระหว่างที่รอคอยการชำระหนี้ อีกทั้งยังบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ในสายตาสาธารณชนด้วย อาจกล่าวได้ว่าการไม่มีระบบประกันเงินฝากทำให้สมาชิกสหกรณ์ต้องแบกรับความเสี่ยงอย่างเต็มที่ หากเกิดความเสียหายขึ้นก็ไม่ได้รับความคุ้มครองเยียวยาที่รวดเร็วและแน่นอน ซึ่งการขาดกลไกดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกต้องรับภาระความเสี่ยงโดยตรงเมื่อเกิดการทุจริตหรือความล้มเหลวทางการบริหาร จึงควรจะพิจารณาจัดตั้ง “กองทุนคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์” ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อสร้างหลักประกันแก่สมาชิกและเพิ่มความมั่นคงให้แก่ระบบสหกรณ์ไทยโดยรวม ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทางการเงิน (Financial Governance) และหลักคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน (Financial Consumer Protection) ตามแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทย

3.ปัญหาความไม่เพียงพอของบทลงโทษกรรมการสหกรณ์ ซึ่งประเด็นเรื่องบทลงโทษกรรมการสหกรณ์ในกฎหมายไทยนั้น แม้จะมีการแก้ไขให้รุนแรงขึ้นแล้ว แต่ยังถือว่าไม่เพียงพอในสายตาของหลายฝ่ายที่จะป้องปรามการทุจริตอย่างได้ผลเด็ดขาด เมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในบางกรณี โทษที่ได้รับยังน้อยมาก สร้างความไม่สมดุลระหว่างการกระทำและผลแห่งการกระทำ ปัจจัยด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ยังมีช่องว่างก็ซ้ำเติมให้การเอาผิดผู้กระทำผิดไม่เด็ดขาด เนื่องจากระบบกฎหมายไทยโดยทั่วไปยังมีหลักเรื่อง เพดานโทษสูงสุด ในการลงโทษจำคุกรวมกรณีทำผิดหลายกระทง ซึ่งศาลไทยไม่อาจสั่งจำคุกบุคคลหนึ่งเกิน 50 ปีได้[15] (แม้คดีฉ้อโกงที่มีผู้เสียหายจำนวนมากจะคิดโทษรวมทุกกระทงได้เป็นร้อยปี ศาลก็ต้องจำกัดโทษตามกฎหมายให้ไม่เกินเกณฑ์ดังกล่าว) ทำให้โดยทางปฏิบัติแล้วไม่ว่าจะกระทำผิดมากมายเพียงใด จำเลยก็มักได้รับโทษจำคุกจริงไม่เกิน 20-50 ปี ซึ่งถือว่าไม่สูงนักเมื่อเทียบกับบางประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาหรือยุโรปที่ศาลสามารถพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นสิบๆ หรือเป็นร้อยปีในคดีฉ้อโกงใหญ่ๆ (เช่น คดีแชร์ลูกโซ่ของ Bernard Madoff ในสหรัฐฯ ที่ศาลตัดสินจำคุก 150 ปี จากความเสียหายประมาณ 5 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ) ความแตกต่างด้านระดับโทษเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าบทลงโทษตามกฎหมายไทยอาจยังไม่ส่งผลในการข่มขวัญผู้ที่จะทุจริตมากเพียงพอ เมื่อบุคคลเปรียบเทียบระหว่างผลได้จากการกระทำผิดกับโทษที่จะได้รับ

ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดในการแก้ปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดบทลงโทษกรรมการสหกรณ์ไว้ในหมวด 10 ซึ่งโทษที่สูงที่สุดเป็นโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งถือเป็นโทษที่ไม่มีเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายมูลค่ามหาศาลในทางเศรษฐกิจของสหกรณ์ การเพิ่มโทษในระดับที่เหมาะสม เช่น การเพิ่มโทษจำคุก การกำหนด

[15] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91.

โทษปรับตามมูลค่าความเสียหาย หรือการเพิ่มบทลงโทษทางแพ่ง เช่น การเพิกถอนสิทธิการดำรงตำแหน่งกรรมการในอนาคต จึงเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากนี้ ควรจะกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนให้คณะกรรมการสหกรณ์ต้องรับผิดในฐานะ “กรรมการโดยหน้าที่” ตามแบบอย่างของกฎหมายบริษัทจำกัด เพื่อสร้างมาตรฐานความรับผิดชอบทางกฎหมายให้เข้มแข็ง และสอดคล้องกับหลักความรับผิดส่วนบุคคลในทางนิติศาสตร์เอกชน (Private Law Liability) ที่มุ่งให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำโดยตรง

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **ประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2516.** กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวง, 2516.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **กฎกระทรวง กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548.** กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวง, 2548.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. **คู่มือคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์.** กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2563.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. **คู่มือการกำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2565.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551.

ประมวลกฎหมายอาญา.

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย. **เอกสารวันสหกรณ์แห่งชาติ 26 กุมภาพันธ์.** กรุงเทพฯ: สสท., 2565.