

ปัญหาการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542¹

เบญจวรรณ สระธำอาจ²

จากการศึกษาปัญหาการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะพบว่ามีปัญหาการทุจริตของสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และบางปัญหาก็เป็นที่สนใจระดับประเทศ ดังเช่นในอดีต ปัญหาสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด เมื่อปี พ.ศ. 2556 สมาชิกของสหกรณ์ได้ออกมาเรียกร้องต่อสื่อมวลชน และกล่าวหาอดีตประธานคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด กับพวกักขยอกเงินของสหกรณ์เป็นจำนวนมากกว่า 10,000 ล้านบาท หรือปัจจุบันตัวอย่างเช่น ปัญหาการทุจริตของสหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำกัด ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่สหกรณ์ปลอมลายมือชื่อและเบิกถอนเงินฝากของสมาชิกไปใช้ส่วนตัว จึงทำให้สมาชิกจำนวนมากต้องได้รับความเดือดร้อน โดยขณะนี้มีความเสียหายมากกว่า 600 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าจากปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นนั้น ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาในการกำกับดูแลสหกรณ์และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณาในแง่ของการกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสองแห่ง และการทำงานที่จะทำให้สามารถกำกับดูแลสหกรณ์ได้นั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ให้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่น หรือแม้กระทั่งการสั่งให้สหกรณ์ระงับการดำเนินงานบางส่วนหรือทั้งหมด หรือให้เลิกสหกรณ์ เมื่อพบว่าสหกรณ์ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์ในช่วงระยะที่ผ่านมา ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564 พบว่า มีสหกรณ์ทั้งหมด 1,689 แห่ง ที่มีข้อบกพร่อง โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปแก้ไขจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ 1,365 แห่ง แต่มีจำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องคงเหลือ 324 แห่ง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 19.18 ของ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสุวรรณ และ รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องทั้งหมด และมีจำนวนมูลค่าความเสียหายคงเหลือเป็นเงิน 9,540.47 ล้านบาท และจากข้อมูลดังที่กล่าวมานี้ พบว่า นายทะเบียนสหกรณ์พยายามดำเนินการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ และป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

แต่การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ยังคงมีปัญหาในกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติอยู่หลายประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

มาตรา 20 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถออกคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ เมื่อมีหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดที่ปรากฏในรายงานการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ รายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือรายงานจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้เข้าร่วมประชุม หรือมีหลักฐานที่เชื่อว่าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ และการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งยับยั้ง หรือเพิกถอนมติที่ประชุมตามมาตรา 20 นี้ พบว่าไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนและดำเนินกิจการตามมติที่ถูกยับยั้งหรือเพิกถอนไปแล้ว ด้วยเหตุที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว โดยใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อพิจารณาในแง่ระยะเวลาของกระบวนการยื่นและพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาถึง 90 วัน ซึ่งค่อนข้างนานอาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือสหกรณ์ได้

นอกจากนี้แล้ว การไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงทำให้ในทางปฏิบัติ นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แทน ด้วยเหตุที่มาตรา 22 นี้ มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 132 อย่างชัดเจน หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 นี้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแลสหกรณ์ เห็นสมควรให้ดำเนินการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์

มาตรา 21 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ โดยการส่งเรื่องให้กับพนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้กับสหกรณ์ สำหรับค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวกับการดำเนินการร้องทุกข์ ฟ้องคดี หรือการว่าต่างแทนนั้น สหกรณ์จะต้องเป็นผู้ชำระให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียน

สหกรณ์ หรือพนักงานอัยการที่ได้ดำเนินการแทน ซึ่งการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา 21 นี้ พบว่า สหกรณ์ไม่ยินยอมชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือฟ้องคดี หรือการว่าต่างให้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ร่อนนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการฟ้องคดี โดยผลที่ตามมาคือ จะทำให้กระบวนการดำเนินคดีต้องเกิดปัญหาเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้อง หรือการวางค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพิ่มเติมตามที่ศาลสั่ง โดยหากสหกรณ์ไม่วางค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายนั้นแล้ว ศาลจะมีคำสั่งทั้งฟ้อง หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิที่จะฟ้องคดีใหม่ภายในอายุความ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 21 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ

มาตรา 22 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ เป็นกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทราบข้อเท็จจริง ว่ามีหลักฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ และทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกต้องเสื่อมเสียผลประโยชน์ หรือสหกรณ์เกิดข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับด้านการเงิน บัญชี หรือกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ และเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ ตามมาตรา 22 (1) โดยการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือตามมาตรา 22 (2) ให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือตามมาตรา 22 (3) ด้วยวิธีการให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จสิ้น หรือแม้กระทั่ง ตามมาตรา 22 (4) ให้กรรมการบางรายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งได้

ในทางปฏิบัติ นายทะเบียนสหกรณ์จะมอบอำนาจให้ร่อนนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ที่ออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 นี้ เมื่อร่อนนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ได้สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) หรือ (2) และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีมติที่ประชุมไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่ง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องดำเนินการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง และนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ทำคำสั่งจะดำเนินการพิจารณาคำโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งนั้นเอง แล้วแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ โดยจะระบุการใช้สิทธิและระยะเวลาในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจไปในผลการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย และให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดการกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (1) และ (2)

จะเห็นได้ว่า รอนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เป็นทั้งผู้ออกคำสั่งและผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเอง และส่วนมาก ผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะเป็นการยืนยันคำสั่งเดิม ส่งผลให้การยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเสมือนการอุทธรณ์ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จึงมีสิทธิในการฟ้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (3) และ (4) ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติมาตรา 128/4 โดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้ จะส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาปัญหาการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 20

เห็นควรเพิ่มบทกำหนดโทษ โดยให้แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่แต่เดิมมาตรา 132 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเพิ่มเติมใหม่เป็น มาตรา 132 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรอนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 20 และที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 21

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่แต่เดิม มาตรา 21 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรอนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รอนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี”

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 21 โดยเพิ่มวรรคสอง “ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง หากสหกรณ์ไม่สามารถออกค่าใช้จ่ายได้เนื่องจากความจำเป็นอย่างยิ่ง ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรอนายทะเบียน-

สหกรณ์พิจารณาและเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร กพส. เพื่อพิจารณาอนุมัติออกค่าใช้จ่ายแทนสหกรณ์” และวรรคสาม “ค่าใช้จ่ายที่ออกแทนสหกรณ์ให้ใช้สิทธิไล่เบี้ยกับสหกรณ์ออกค่าใช้จ่ายแทนนั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่แต่เดิม มาตรา 128/4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 (3) และ (4) มาตรา 71 และ มาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้ผู้ทรงอำนาจต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง”

แก้ไขเพิ่มเติมใหม่เป็น มาตรา 128/4 วรรคหนึ่ง “คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 71 และ มาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้ผู้ทรงอำนาจต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง”

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมสหกรณ์. “หนังสือที่ กษ 1115/10726 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการออกคำสั่งในการกำกับ

ดูแลสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.” 7 ธันวาคม 2563.

นุกูล กรยีนยงค์. “หลักและวิธีการสหกรณ์ Co-operative Principle.” ใน เอกสารประกอบ การบรรยายวิชา

หลักและวิธีการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, 2554.

ฤทัย หงส์ศิริ. “ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสหกรณ์.” รพี’ 54 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

หัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. ฉบับที่ 1. หน้า 85-87.