

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบัน และแนวทางแก้ไข

โดย เชิญ บำรุงวงศ์

1. ความนำ

1.1 วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสหกรณ์

ในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ รัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรับรองสภาพทางกฎหมายของสหกรณ์ว่าเป็น “นิติบุคคล” อย่างหนึ่ง ซึ่งมีสถานภาพและความเป็นอยู่ต่างหากจาก “บุคคลธรรมดา” และโดยที่สหกรณ์เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น กฎหมายจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลให้สหกรณ์ ดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก ประชาชนทั่วไปที่ติดต่อเกี่ยวข้องกับสหกรณ์หรือบุคคลที่สาม และแม้แต่วตัวสหกรณ์เอง วัตถุประสงค์หลักนี้เชื่อว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์

นอกจากนั้นรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อาจมีความมุ่งหมายจำเพาะในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของตนก็ได้ เช่น

(1) ประเทศโลกเสรีที่พัฒนาแล้วอาจตราหรือปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินงานของสหกรณ์ให้ทันสมัย ทำให้สหกรณ์อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับ องค์การธุรกิจรูปอื่นอย่างเคียงบ่าเคียงไหล่ และมีประสิทธิภาพ กับทั้งส่งเสริมความเป็นตัวของตัวเองในการบริหารและการจัดการของสหกรณ์ เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นในภาคเอกชน เสรีภาพ และความเสมอภาคในการดำเนินวิสาหกิจสหกรณ์ก็ได้รับการรับรองด้วย

(2) ประเทศกำลังพัฒนามักจะบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ เพื่อใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักอย่างอื่นด้วย

(3) ในประเทศสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) ก่อนการล่มสลายของประเทศสหภาพสังคมนิยมโซเวียต-รัฐบาลตรากฎหมายสหกรณ์โดยมีเจตนารมณ์ที่จะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือ

ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไปสู่ระบบสังคมนิยม โดยการยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตที่สำคัญและให้สหกรณ์ถือกรรมสิทธิ์ในลักษณะกรรมสิทธิ์รวม (Collective Ownership)

1.2 ลักษณะของการพัฒนาสหกรณ์

การพัฒนาสหกรณ์หรือขบวนการสหกรณ์ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การพัฒนา “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up) และ “จากบนลงล่าง” (top-down) สุดแล้วแต่ประเทศใดประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการสหกรณ์ หรือรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มนำระบบสหกรณ์ที่มีอยู่ในต่างประเทศเข้ามาใช้และส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันดำเนินวิสาหกิจในรูปแบบสหกรณ์

ประเทศอังกฤษ ยุโรปตะวันตก และอเมริกาเหนือ เป็นตัวอย่างของประเทศที่สหกรณ์พัฒนาจากการริเริ่มของประชาชน (จากล่างขึ้นบน) ขณะที่ประเทศไทย ประเทศในทวีปเอเชีย อเมริกาใต้และแอฟริกา ได้พัฒนาสหกรณ์จากการริเริ่มของรัฐบาล (จากบนลงล่าง)

ในกลุ่มประเทศแรก การตรากฎหมายสหกรณ์มักจะเกิดขึ้นตามหลักการพัฒนาสหกรณ์ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหกรณ์แรกถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ.1844 ในขณะที่กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติสมาคมอุตสาหกรรมและการเลี้ยงชีพ” (Industrial and Provident Societies Act) ได้ตราขึ้นใน ค.ศ.1852 ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายฉบับแรกใน ค.ศ.1867 หลังจากประชาชนได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์แรกแล้วถึง 10 ปีกว่า ส่วนประเทศเดนมาร์ก และนอร์เวย์ไม่มีการตรากฎหมายสหกรณ์มาใช้ โดยเฉพาะแม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ แต่ได้ใช้กฎหมายธุรกิจทั่วไปและกฎหมายแพ่งรับรองสภาพนิติบุคคลและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นตลอดมา ชาวสหกรณ์หรือนักสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้ยึดถือหลักการและวิธีการสหกรณ์เป็นวิถีชีวิต โดยไม่ต้องมีกฎหมายสหกรณ์ใช้บังคับ

ตรงกันข้ามในกลุ่มประเทศหลัง ซึ่งการสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐมีการตรากฎหมายสหกรณ์ขึ้นมากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การดำเนินงาน การส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ขึ้นมาก่อนเสมอ เพราะว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องสหกรณ์ว่าเป็นองค์การเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกัน และเป็นอิสระ ไม่ใช่องค์การของรัฐหรือกึ่งรัฐบาล ประเทศไทยเรา

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ชื่อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ก็เช่นเดียวกัน ก่อนการจัดตั้งสหกรณ์แรกในปี พ.ศ.2459 เราก็ได้ตรา “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459” ขึ้นมารองรับก่อน แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติม พรบ.สมาคม พ.ศ.2457 ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทย

1.3 กฎหมายเพื่อการพัฒนา

ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐ ถือว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา (development law) เพราะว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ทั้งในด้าน โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน กฎหมายสหกรณ์จึงเป็นส่วนหนึ่งของวิศวกรรมทางสังคมด้านกฎหมาย (legal social engineering) ซึ่งต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์อยู่เสมอ มิฉะนั้นกฎหมายจะล้าสมัย ไม่มีประสิทธิผลและไร้ประโยชน์ อันจะเป็นอุปสรรคและทำลายขบวนการสหกรณ์เสียเองในที่สุด

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) จึงได้ออกประกาศ “คำแนะนำที่ 127 เรื่องบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา พ.ศ.2509” โดยเฉพาะข้อ 10 ว่าด้วยกฎหมายว่า “...ให้มีมาตรการที่เหมาะสม รวมทั้งปรึกษากับขบวนการสหกรณ์ในด้านการค้นหาทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบเป็นการจำกัดการพัฒนาสหกรณ์โดยการเลือกปฏิบัติ...หรือการไม่คำนึงถึงลักษณะพิเศษของสหกรณ์ ... ทั้งนี้ให้กำจัดบทบัญญัติเช่นนั้นให้หมด และไม่ให้มีขึ้นในกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต”

คำแนะนำขององค์การไอแอลโอ แม้ว่ามียุถึง 33 ปีแล้ว ก็ยังมีค่าอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาขบวนการสหกรณ์ของตนให้เป็นขบวนการที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐโดยไม่จำเป็นอย่างแท้จริง หรือเป็นขบวนการสหกรณ์ที่ประกอบด้วยสหกรณ์ซึ่งทำหน้าที่สนองความต้องการอันจำเป็นร่วมกันของบรรดาสมาชิกบนพื้นฐานจิตวิญญาณแห่งการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเองเป็นองค์การเศรษฐกิจที่มีชีวิตชีวา เพื่อประโยชน์ของสมาชิกและของชุมชนทั่วไปโดยเฉพาะ

กฎหมายสหกรณ์ที่ได้ใช้มานาน ล้าสมัยมีบทบัญญัติไม่ชัดเจน หรือไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีข้อบกพร่องมากมาย จะแก้ไขปรับปรุงเท่านั้นย่อมไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องปฏิรูป(reform) ซึ่ง

ประเทศสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการสำเร็จมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

2. กระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายสหกรณ์

2.1 ที่มาของกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ มีที่มาแตกต่างกันตามลักษณะของการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศนั้น ๆ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่การสหกรณ์เกิดจากการริเริ่มของประชาชน กับกลุ่มประเทศที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มหรือนำระบบสหกรณ์จากต่างประเทศเข้ามา

(1) ในกลุ่มประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยประชาชน เช่น ประเทศอังกฤษ ยุโรป ตะวันตกและอเมริกาเหนือ ประชาชนโดยการนำของนักคิดนักเขียน และนักมนุษยธรรม ได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์การช่วยตนเองของตนขึ้น เพื่อบรรเทาหรือแก้ปัญหาความอดอยาก แค้นเคืองในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพ โดยการดำเนินธุรกิจร่วมกันทำนองเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัทซึ่งมีอยู่แล้ว และมีกฎหมายรับรองในขณะนั้น (ราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศอังกฤษ) รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นเห็นว่าองค์การสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นและดำเนินงานอยู่นั้นได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันช่วยตนเองได้ และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ไม่ต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือแบบการสงเคราะห์ รัฐบาลจึงมีท่าทีวางเฉยต่อสหกรณ์ที่กำลังแพร่ขยายออกไปเรื่อยๆ แต่ในภายหลังเมื่อรัฐบาลได้พิจารณาว่าสหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นที่มีอยู่แล้ว หากแต่มีหลักการ อุดมการณ์และวิถีปฏิบัติที่มุ่งความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และมีการควบคุมตามหลักประชาธิปไตย รัฐบาลเห็นคุณค่าและประโยชน์ของสหกรณ์จึงได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสภาพนิบุคคผลของสหกรณ์ และวางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานตามหลักการและวิปฎิรูปของสหกรณ์ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องและทั้งสหกรณ์เองด้วย

เพราะฉะนั้นที่มาของกฎหมายสหกรณ์ในกลุ่มประเทศนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประกอบด้วย

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- วรรณกรรมและความคิดของนักคิด นักเขียน รวมทั้งนักมนุษยธรรมในยุคบุกเบิก การสหกรณ์

- หลักการและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานสหกรณ์ของผู้บุกเบิก เช่น ผู้นำแห่งรอชเดลในประเทศอังกฤษ ชูลส์เคลิซ และโรฟีไฟเซนในเยอรมันนี เดสจาร์แดงส์ในแคนาดา และเอเวิร์ด อ.ไฟลีนในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

- หลักกฎหมายทั่วไป และ

- หลักกฎหมายธุรกิจ หรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) ส่วนในกลุ่มประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐบาล เช่น ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา (ยกเว้นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์) ซึ่งรัฐบาลได้รู้เห็นคุณค่าของการสหกรณ์และปรารถนาที่จะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบที่ทั่วโลกประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression) ระหว่าง ค.ศ.1926-1936 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ.2457-2461) และในระบอบที่ประเทศอาณานิคมทั้งหลายได้รับเอกราชจากการปกครองของประเทศเจ้าของอาณานิคม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2481-2488) ที่มาของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้จึงมาจาก

- รัฐบาลหรือผู้ปกครองประเทศอาณานิคม

- ประสบการณ์และกฎหมายสหกรณ์ของประเทศพัฒนาแล้ว

- หลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล

- หลักกฎหมายทั่วไป

- หลักกฎหมายธุรกิจหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2 การตรากฎหมายสหกรณ์

การตรากฎหมายสหกรณ์ก็เช่นเดียวกับการตรากฎหมายอื่น ๆ ในประเทศหนึ่ง ๆ จะมีกระบวนการตรากฎหมายที่แตกต่างกันไปตามลักษณะหรือระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือระบอบสังคมนิยมเผด็จการ

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย การได้มาซึ่งกฎหมายสหกรณ์มีขั้นตอนโดยทั่วไป คือ การยกร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และการพิจารณาออกกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา บุคคลผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย นอกจากจะประกอบด้วยนักกฎหมาย และนักสหกรณ์หรือผู้มีประสบการณ์แล้วจะต้องมีนักวิทยาศาสตร์ทางสังคม (social scientist) เข้าร่วมด้วย เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ นักการศึกษา นักจิตวิทยา นักกฎหมาย นักวิชาการสหกรณ์ นักมนุษยศาสตร์ ฯลฯ บุคคลเหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการยกร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมาย สหกรณ์ให้ได้ผลสมบูรณ์ที่สุด ทั้งในด้านการกำหนดโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์ และระบบสหกรณ์ บุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายในรูปคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ซึ่งต้องมีระยะเวลาพอสมควร

คณะกรรมการหรือคณะทำงานยกร่างกฎหมาย กล่าวโดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสหกรณ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย นโยบายและวัตถุประสงค์หลักหรือเป้าหมายของกฎหมายสหกรณ์ คือ เพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนให้รวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และตามหลักการสหกรณ์ รวมทั้งเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นขบวนการหรือระบบสหกรณ์ที่เข้มแข็ง พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน (Private sector) นโยบายและเป้าหมายของกฎหมายนี้ตามปกติจะปรากฏในคำปรารภและ หมายเหตุ หรือที่เราเข้าใจกันว่าเป็นหลักการและเหตุผลของกฎหมาย

(2) การกำหนดเค้าโครงหรือโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ให้ประกอบด้วยหมวดหมู่แห่งเนื้อหาสาระของกฎหมาย แบ่งเป็นหมวดและส่วนให้ครบถ้วนตามความจำเป็นแก่การใช้กฎหมายให้บังเกิดผลสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายของกฎหมาย แล้วจึงบัญญัติเนื้อหาสาระเป็นมาตราต่าง ๆ ในแต่ละส่วนให้สอดคล้องต้องกัน ให้สะดวกและง่ายแก่การศึกษา เรียนรู้และทำความเข้าใจของสมาชิก (นักสหกรณ์) หรือบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ นักกฎหมาย ก็สามารถเรียนรู้และเข้าใจได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้ผู้ยกร่างหรือบัญญัติกฎหมายจะต้องไม่ลืมว่ากฎหมายสหกรณ์มี เป้าหมายในการพัฒนาคนให้มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน เป็นสมาชิกที่ดี และมีคุณภาพของสหกรณ์ ทั้งเป็นพลเมืองดีของชาติด้วย

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

(3) ในการยกร่างกฎหมายสหกรณ์ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสหกรณ์และจะมีนักวิชาการสหกรณ์ ข้าราชการสหกรณ์ และนักสหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 3-5 คน เป็นคณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์ก็ได้ เมื่อร่างเสร็จแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาเป็นร่างที่ 1

(4) คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาทบทวนร่างที่ 1 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นร่างที่ 2 หรือที่ 3 จนเป็นที่พอใจ แล้วจึงเสนอส่วนราชการที่รับผิดชอบงานส่งเสริมสหกรณ์ พิจารณา

(5) เมื่อส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายจนเป็นที่พอใจแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรับหลักการ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้านเทคนิคของกฎหมาย ในเรื่องถ้อยคำสำนวนและความหมายให้รัดกุมชัดเจนมากที่สุด เสร็จแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายก่อนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ)

2.3 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

เริ่มต้นจากการพิจารณารับหลักการและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณากลับกรองความถูกต้องสมบูรณ์ของกฎหมาย จนถึงการนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เราจึงได้กฎหมายมาใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นี่คือกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐสภา รวมทั้งกฎหมายสหกรณ์ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไปจากบุคคลหลายอาชีพ ความถนัดพิเศษหรือบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย เราจึงเรียกสมาชิกของสภาทั้ง 2 ว่า “ผู้บัญญัติกฎหมาย” (legislator) เนื่องจากความหลากหลายในพื้นที่ความรู้ ความคิด ความถนัด และประสบการณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย เมื่อแต่ละสภาลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายในวาระที่ 1 แล้ว โดยปกติสภานั้น ๆ จะตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดเรื่องมาตราจนเสร็จแล้ว

จึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ในวาระที่ 3 ที่แต่ละสภาฯ เพียงแต่ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้นจะไม่มีการอภิปรายกันอีก

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการพิจารณาของสภาทั้งสอง ต้องเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตั้งแต่วาระแรกจนเสร็จวาระที่ 3 แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาทั้ง 3 วาระตามลำดับ จนเสร็จเช่นเดียวกัน นี่คือกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติมากกว่าที่ได้กล่าวมานี้มาก จึงขอคงไม่กล่าวถึง

อนึ่ง คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ๆ หรือกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายสหกรณ์นี้ นอกจากแต่งตั้งจากสมาชิกสภาฯ ส่วนหนึ่งแล้ว จะมีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ นักกฎหมาย และนักสหกรณ์อีกส่วนหนึ่งด้วยเสมอ

2.4 ประสบการณ์การตรากฎหมายสหกรณ์ไทย

การตรากฎหมายสหกรณ์ไทย ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบันปรากฏว่าเราขาดการมีส่วนร่วมของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ที่เรียกว่านักวิทยาศาสตร์ทางสังคม ดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นนักกฎหมายหรือผู้มีความรู้ด้านกฎหมายโดยทั่วไป แท้จริงนักกฎหมาย และนักสหกรณ์ที่เหมาะสมแก่การร่างกฎหมายสหกรณ์ควรจะเป็น “นักกฎหมายที่รู้เรื่องการสหกรณ์” ดี และถ้าเป็นนักสหกรณ์หรือนักวิชาการสหกรณ์ที่รู้เรื่องกฎหมายสหกรณ์พอสมควรด้วยในบุคคลเดียวกันก็จะยิ่งดีมาก

ในการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 เราทราบกันดีว่า รัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมีเจตนาธรรมที่จะใช้บังคับแก่การจัดสหกรณ์เป็นการทดลองเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า กฎหมายฉบับนั้นได้ถูกกำหนดตั้งแต่แรกให้ใช้เป็นระยะเวลาชั่วคราว และทั้งในสมัยนั้นเรายังขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการสหกรณ์ตามแบบตะวันตก แต่เราก็ได้คำปรึกษาแนะนำจากนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ นักการธนาคารชาวอังกฤษที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านสหกรณ์ ประกอบกับนักบริหาร เช่น พระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นาย เจ.เอ.เคเบิลในสมัยนั้น เราก็ได้มีกฎหมายฉบับแรกที่เหมาะสมแก่สมัย และได้ใช้บังคับมาถึง 12 ปี จนกระทั่งได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 เป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับที่ 2

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์มากขึ้นและครอบคลุมโครงสร้างของสหกรณ์รวมทั้งกระบวนการจัดตั้งการดำเนินงาน การควบคุม การเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ ทั้งนี้เป็นผลจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการใช้ พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 ถึง 12 ปี ประกอบกับนายทะเบียนสหกรณ์ (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์) ได้เสด็จดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่า และอินเดีย พร้อมด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กรมสหกรณ์ ย่อมได้รับประสบการณ์ด้านสหกรณ์มาพอสมควร และทั้งกฎหมายฉบับนี้นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทรงขอให้นายเลอรัมย์ นักกฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติยกร่างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2461 การพิจารณา ร่างกฎหมายจึงเป็นไปด้วยความรอบคอบสำหรับสมัยนั้น และกฎหมายฉบับนี้ก็ใช้มานานถึง 40 ปี นับว่านานเกินสมควรจนกว่าจะยกเลิกโดยพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2476 และปี พ.ศ. 2477 2 ครั้ง ตามลำดับ

ในการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แท้จริงเรามีประสบการณ์การใช้กฎหมายยาวนาน และมีส่วนราชการสหกรณ์ที่ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาจากกรมสหกรณ์ เป็นกระทรวงสหกรณ์ในปี 2495 และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในปี 2506 นับว่าเรามีกองทัพข้าราชการสหกรณ์ที่ประกอบด้วยนักบริหาร นักวิชาการสหกรณ์ และผู้มีประสบการณ์งานส่งเสริมสหกรณ์จำนวนมากพอสมควร นอกจากนั้นเรามีผู้นำสหกรณ์ (กรรมการดำเนินการ) และนักสหกรณ์ (สมาชิก) เป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้แต่งตั้งผู้แทนสหกรณ์หรือนักสหกรณ์เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการยกร่างกฎหมายด้วย อนึ่งในขณะนั้นยังไม่มีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จึงไม่มีผู้แทน ขบวนการสหกรณ์ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการยกร่าง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 หรือดำเนินการ เคลื่อนไหวใด ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของขบวนการสหกรณ์

สำหรับการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็มีกระบวนการปฏิบัติในการยกร่างเกือบจะไม่แตกต่างกับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 กล่าวคือ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบด้วยข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมีผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และผู้นำชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศ รวมทั้งผู้นำกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศร่วมเป็นกรรมการยกร่างด้วย แต่ก็ยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่า “นักวิทยาศาสตร์ด้านสังคม” และนักกฎหมายที่รู้เรื่องสหกรณ์ รวมทั้งนักวิชาการสหกรณ์ที่รู้เรื่องกฎหมาย ผลที่ตามมาก็คือเราได้ร่างกฎหมายสหกรณ์ฉบับนี้ที่ไม่แตกต่างมากนักกับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ในด้านเค้าโครงหรือโครงสร้างของกฎหมาย แม้ว่าจะมีบทบัญญัติใหม่เพิ่มขึ้นบ้าง แต่บทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นและที่แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเดิมก็มีใช้ว่าจะเกิดผลดีแก่การส่งเสริมสนับสนุนและการคุ้มครองสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

หรือระบบ สหกรณ์เสมอไป บทบัญญัติใหม่บางมาตรามีผลดี บางมาตรามีผลเสีย และบางมาตราก็มีทั้งผลดีและผลเสีย

2.5 ข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการตรากฎหมายสหกรณ์ไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นว่าประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ทั้งฉบับมาแล้วตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน รวม 4 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459
- 2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471
- 3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และ
- 4) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับที่ตราขึ้นภายหลังมีผลให้ยกเลิกกฎหมายฉบับก่อนทั้งสิ้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิรูปกฎหมายฉบับก่อน แต่ในความเป็นจริงเรายังไม่เคยปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์ฉบับใดเลย ยกเว้นกรณีเดียว คือ การตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งมีผลเป็นการปฏิรูป พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 เพราะว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมายและหลักการของกฎหมายสมาคมเพิ่มเติมโดยสิ้นเชิง รวมทั้งมีบทบัญญัติใหม่ใน พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 เพิ่มขึ้นมาก ส่วนการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 มาใช้บังคับมีผลเพียงการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ฉบับก่อนทั้งฉบับเท่านั้น ไม่ใช่การปฏิรูปกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับหลังหรือฉบับใหม่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมาย หลักการและโครงสร้างของ สหกรณ์ในสาระสำคัญเลย ดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสหกรณ์ทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งแสดงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้

- เหตุผลของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 กล่าวว่า “...กิจการของสหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ แต่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2471... จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ขึ้นใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้น”

- เหตุผลของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กล่าวว่า “...โดยที่ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระ

ราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน...จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ...”

จึงอาจสรุปข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการตรากฎหมายสหกรณ์ไทยได้ดังนี้

(1) การปรับปรุงกฎหมายเดิมทั้งฉบับแต่ครั้งไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการศึกษาวิจัยกฎหมายฉบับเดิม และสภาพของขบวนการสหกรณ์ในขณะนั้นอย่างเป็นระบบและจริงจัง

(2) ในการปรับปรุงกฎหมายเดิมทุกฉบับ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและเป้าหมายของกฎหมายในสาระสำคัญ และไม่ชัดเจนว่าจะพัฒนาระบบสหกรณ์ไปในทิศทางใดเพื่ออะไร ยกเว้น พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471

(3) องค์กรประกอบของคณะกรรมการร่างกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ นักกฎหมายที่รู้การสหกรณ์ และนักสหกรณ์ที่รู้กฎหมาย ฯลฯ

(4) การปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับแต่ครั้งจึงมีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราโดยไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมายและโครงสร้างของกฎหมายทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับเดิมแต่ละฉบับได้ใช้มาเป็นเวลานานมาก สมควรจะปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยแทนที่จะแก้ไขปรับปรุงเท่านั้น

(5) ขาดการนำความรู้ด้านกฎหมายของต่างประเทศที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมคล้ายกับไทย รวมทั้งผลการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องกฎหมายสหกรณ์มาใช้ในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายแต่ครั้ง ยิ่งกว่านั้นเราแทบไม่ได้นำความรู้และประสบการณ์จากผลการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องการสหกรณ์ เช่น การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ การศึกษาอบรม การสอบบัญชี ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่เราส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรี นายทะเบียนสหกรณ์ อธิบดีข้าราชการระดับสูง นักวิชาการสหกรณ์ ประธานกรรมการ หรือผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และผู้แทนจากสหกรณ์เข้าประชุมทุกครั้งที่องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ICA FOAP) และองค์การสหกรณ์ระดับชาติร่วมกับมูลนิธิต่างประเทศจัดขึ้นทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศหมุนเวียนกันไปเป็นระยะ ๆ

3. เปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ในอดีตและปัจจุบัน

เราอาจเปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ไทยในอดีตและปัจจุบันใน 3 ประการ คือ ลักษณะทั่วไปของกฎหมาย สารสำคัญบางประการของกฎหมาย และโครงสร้างของกฎหมาย โดยพิจารณาตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน

3.1 เปรียบเทียบลักษณะทั่วไปของกฎหมาย

(1) นโยบายกฎหมายสหกรณ์

- ก. พรบ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 : ใช้บังคับสำหรับสหกรณ์หาทุน เพียงประเภทเดียว เป็นการชั่วคราวในระยะทดลอง
- ข. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2471 : ส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ บนพื้นฐานของการประหยัด การช่วยซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเองเพื่อให้เกิดความจำเริญทรัพย์และความจำเริญธรรมในบ้านเมือง
- ค. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 : ปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ให้มีการควบสหกรณ์เข้ากัน และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นสถาบันของสหกรณ์
- ง. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2542 : ปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ สมาชิกสมทบ การแยกสหกรณ์

(2) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตราธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์ (เปลี่ยนแปลงตามกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมสหกรณ์)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ชื่อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : รว.กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เปลี่ยนแปลงตามกระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์)
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : รว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) นายทะเบียนสหกรณ์

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : ปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ฯลฯ อธิบดีกรมสหกรณ์ (พ.ศ.2475-2495) ปลัดกระทรวงสหกรณ์
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : ปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รองปลัดกระทรวงฯ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมาย

(1) คำนิยาม “สหกรณ์”

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : “สมาคมของผู้ทำการเพาะปลูกและหากินด้วยการทำของขาย รวมกำลังกันบำรุงตนเองและประหยัดค่าใช้จ่าย โดยมีใช้เพื่อกำไรมาจำแนกแก่สมาชิก (จากพระราชปรารภในกฎหมาย)
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : “สมาคมซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้หรือถือว่าได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้” มาตรา 5 ให้ความหมายว่า “...คือสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินธุระรวมกัน เป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (รวมทั้งสหกรณ์ขั้นปฐมและชุมนุมสหกรณ์)
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

(2) หลักเกณฑ์การจัดตั้งสหกรณ์

ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- ไม่น้อยกว่า 10 คน
- กำหนดแดนดำเนินงานในหมู่บ้านหรือตำบลเดียวกัน
- ดำเนินธุรกิจร่วมกัน
- มีข้อบังคับ

ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ความต้องการอย่างเดียวกัน
- ไม่น้อยกว่า 10 คน
- จำกัดแดนดำเนินงานถ้าจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม
- ดำเนินธุรกิจร่วมกันเพื่อประโยชน์สามัญแก่สมาชิก
- มีข้อบังคับ

ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2511 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ประกอบอาชีพตามที่กำหนด
- ไม่จำกัดแดนดำเนินงาน
- มีกิจการร่วมกัน
- มีทุนเรือนหุ้น ถ้าเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัด
- มีข้อบังคับ

ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ มีกิจกรรมร่วมกัน

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ แต่ต้องมีผู้ลงชื่อจัดตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน
- ไม่กำหนดแดนดำเนินงาน
- มีทุนเรือนหุ้น
- มีข้อบังคับ

(3) ประเภทของสหกรณ์

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : ประเภทสหกรณ์หาทุนเพียงประเภทเดียว
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : สหกรณ์หลายประเภท ตามประกาศของรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : สหกรณ์หลายประเภท กำหนดโดยกฎกระทรวง
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : สหกรณ์หลายประเภท กำหนดโดยกฎกระทรวง

(4) ความรับผิดชอบของสมาชิก

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : ไม่จำกัดสินใช้
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : จำกัดสินใช้ หรือไม่จำกัดสินใช้
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : จำกัดหรือไม่จำกัด
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : จำกัด

(5) การรวมกันแนวตั้ง (ชุมนุมสหกรณ์)

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 : ไม่มี
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 : มีชุมนุมสหกรณ์ ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2511 : มีชุมนุมสหกรณ์ สมาชิกไม่น้อยกว่า 3 สหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 : มีขุมนุมสหกรณ์ สมาชิกไม่น้อยกว่า 5 สหกรณ์

(6) การควบสหกรณ์

พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 และพรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ไม่มีพรบ. สหกรณ์ พ.ศ. 2511 และพรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มี

(7) การแยกสหกรณ์

กฎหมาย 3 ฉบับแรกไม่มี พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มี

3.3 เปรียบเทียบโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์

ตารางเปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 1 สหกรณ์จำกัด หมวด 1 การจดทะเบียนสหกรณ์จำกัด หมวด 2 การดำเนินงานของสหกรณ์จำกัด หมวด 3 การควบคุมสหกรณ์จำกัด หมวด 4 การเลิกสหกรณ์จำกัด	หมวด 1 บททั่วไป
ส่วนที่ 2 สหกรณ์ไม่จำกัด หมวด 1 การจดทะเบียนสหกรณ์ไม่จำกัด การดำเนินงาน และการควบคุมสหกรณ์ไม่จำกัด หมวด 2 การเลิกสหกรณ์ไม่จำกัด	หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ แห่งชาติ ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์
ส่วนที่ 3 ขุมนุมสหกรณ์	หมวด 3 สหกรณ์
ส่วนที่ 4 การควบคุมสหกรณ์เข้ากัน	ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียน สหกรณ์
ส่วนที่ 5 การชำระบัญชี	

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 6 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ส่วนที่ 7 สหกรณ์ไม่จำกัด ส่วนที่ 8 กลุ่มเกษตรกร บทเฉพาะกาล	ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวด 4 การชำระบัญชี หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวด 6 การแยกสหกรณ์ หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร หมวด 10 บทกำหนดโทษ บทเฉพาะกาล
จำนวนบทบัญญัติ 119 มาตรา	จำนวนบทบัญญัติ 138 มาตรา

4. ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันในการพัฒนาสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2542 แม้ว่าเพิ่งใช้มาเพียงประมาณ 2 ปี 6 เดือน แต่ปรากฏว่ากฎหมายนี้มีข้อจำกัดบางประการทั้งในการดำเนินงานและการพัฒนาสหกรณ์ ดังจะได้กล่าวต่อไป

4.1 ขาดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์

ตามปกตินโยบายและเป้าหมายของกฎหมายสหกรณ์จะปรากฏอยู่ในคำปรารภหรือในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงถึงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินั้น คำปรารภในกฎหมายกล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และเพื่ออนุวัติตาม

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทยได้ใช้ “ระบบรัฐอุปถัมภ์” ตลอดมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 85 ปีแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่าระบบนี้ยังจำเป็นแก่ระบบสหกรณ์ไทยหรือเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับระบบสหกรณ์ไทย แท้จริงระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์นั้นได้ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการสหกรณ์ ซึ่งเรียกว่าการพัฒนาสหกรณ์ “จากบนลงล่าง” ระบบนี้มีหลักการสำคัญดังนี้

- รัฐส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์
- ภายในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานเกินสมควร (มีระยะเวลาดำเนินการ)
- ถ่ายโอนอำนาจส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือ ตลอดจนการกำกับดูแล สหกรณ์อย่างเป็นขั้นเป็นตอน และสอดคล้องกับขีดความสามารถขององค์การสหกรณ์สูงสุด
- เพื่อพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เข้มแข็ง พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นในภาคเอกชน
- เพื่อให้สหกรณ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือกัน

เพราะฉะนั้นกฎหมายสหกรณ์ที่ดีสำหรับประเทศที่ยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์ต้องมีนโยบายและเป้าหมายกำหนดไว้ชัดเจนตามหลักการของระบบรัฐอุปถัมภ์นี้ กฎหมายสหกรณ์ไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันขาดนโยบาย เป้าหมาย หรือทิศทางส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ดังกล่าว

4.2 โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม

โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ คือ องค์ประกอบ (contents) ของกฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในสารบัญชของกฎหมาย รวมทั้งบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ความไม่เหมาะสมของโครงสร้างกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้

การจัดหมวดหมู่แบ่งเป็นหมวดและส่วนไม่เป็นระบบที่ดี ไม่เรียงลำดับหมวดหมู่ตามลักษณะหรือธรรมชาติของสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่กลับตั้งต้นด้วยบททั่วไป(หมวด 1)

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์และทุนกลาง บรรดาของสหกรณ์ไม่จำกัด มีขอบเขตทั่วไปตามชื่อของหมวด 1 บททั่วไปน่าจะเป็นเรื่องคำนิยาม รัฐมนตรีและอำนาจของรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ฯลฯ หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์น่าจะเป็นเรื่อง สหกรณ์มากกว่า เพราะว่ามีเมื่อยังไม่มีสหกรณ์จะไปกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ได้อย่างไร

โครงสร้างกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือการจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เป็นระบบย่อมเป็นการยากแก่การศึกษา การเรียนรู้และความเข้าใจ สำหรับสมาชิก สหกรณ์ซึ่งส่วนมากเป็นคนธรรมดา (lay man) มิใช่ นักวิชาการ นักธุรกิจ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา จึงสมควรต้องง่ายแก่การทำ ความเข้าใจ และการปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยนักกฎหมายหรือการตีความได้ยิ่งดี

โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ของประเทศสิงคโปร์ แม้ว่าจะใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ก็ดูเหมือนจะง่ายแก่การศึกษา เรียนรู้และเข้าใจ เพราะได้จัดเรียงลำดับหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ เช่น หมวด 2 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ ก็ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำหรับสหกรณ์ทุกระดับ หมวด 3 ได้รวบรวมสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ทุกระดับไว้ในหมวดเดียวกัน หมวด 4 ก็เช่นเดียวกัน ได้รวบรวมสิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิกไว้ ทำให้สะดวกแก่การศึกษาและเข้าใจ (โปรดดูตารางเปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไทย และสิงคโปร์ข้างล่าง

ตารางเปรียบเทียบโครงสร้าง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กับ พรบ.สหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติสหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ. 2522
หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ หมวด 3 สหกรณ์ ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์	หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 1 – มาตรา 3) หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ (มาตรา 11 – มาตรา 37)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวด 4 การชำระบัญชี หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวด 6 การแยกสหกรณ์ หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร หมวด 10 บทกำหนดโทษบทเฉพาะกาล	หมวด 4 สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก (มาตรา 38 – มาตรา 49) หมวด 5 การจัดองค์การและการจัดการสหกรณ์ (มาตรา 50 – มาตรา 65) หมวด 6 ทรัพย์สินและเงินทุนของสหกรณ์ (มาตรา 66 – มาตรา 73) หมวด 7 การควบและการโอน (มาตรา 74 – มาตรา 75) หมวด 8 หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียน สหกรณ์ (มาตรา 76 – มาตรา 94) หมวด 9 เบ็ดเตล็ด (มาตรา 95 – มาตรา 102)
จำนวนบทบัญญัติ 138 มาตรา	จำนวนบทบัญญัติ 102 มาตรา

4.3 ขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของสหกรณ์

เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไม่เป็นระบบที่ดี ทำให้ขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของสหกรณ์ หรือมีจะนั้นก็มีความไม่ชัดเจน ต้องเสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์ตีความโดยไม่จำเป็น นอกจากนั้นหลักการพื้นฐานบางเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ให้ชัดเจน แต่กลับบัญญัติว่าให้ไปกำหนดในข้อบังคับ เช่น สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่และการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่ง

ต้องดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรทั้งสอง การที่กฎหมายบัญญัติให้สหกรณ์กำหนดกิจกรรมสำคัญอันเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของสหกรณ์และผลประโยชน์ ส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกไว้ในข้อบังคับเช่นนี้จะทำให้สาระสำคัญของข้อบังคับ สหกรณ์ขาดมาตรฐาน เสี่ยงต่อการที่สหกรณ์แต่ละสหกรณ์จะกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ แม้ในเรื่องเดียวกันให้แตกต่างกันออกไปได้จริงอยู่นายทะเบียนสหกรณ์อาจมีแบบข้อบังคับ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ไว้ให้สหกรณ์ถือเป็นแนวทางในการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ และทั้งข้อบังคับหรือข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องผ่านการรับจดทะเบียนจากนายทะเบียนสหกรณ์เสียก่อนก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดความลักลั่นในมาตรฐานของข้อบังคับสหกรณ์ต่าง ๆ อยู่ไม่น้อย กฎหมายที่ดีจึงควรมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานการสหกรณ์ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้หลักการพื้นฐานไม่ใช่วิธีปฏิบัติในรายละเอียด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดในข้อบังคับ

บทบัญญัติหลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งซึ่งยังขาดหรือไม่มีความชัดเจนในกฎหมายสหกรณ์ไทย คือ หน้าที่ของสหกรณ์ในการให้การศึกษฝึกรวมแก่สมาชิก กรรมการดำเนินการ และพนักงานของสหกรณ์ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ไปสู่ประชาชนทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีบทบัญญัติในกฎหมายสหกรณ์ให้เป็นหน้าที่ของสหกรณ์ชั้นปฐมที่จะต้องให้การศึกษแก่สมาชิกของตน เป็นที่น่ายินดีว่าหลายสหกรณ์มีข้อบังคับกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา เพื่อให้การศึกษาและส่งเสริมการศึกษาแก่สมาชิก รวมทั้งจัดสรรกำไรสุทธิส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนการศึกษา ฝึกรวม

4.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจระทำการของสหกรณ์

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีเนื้อหาสำคัญไม่แตกต่างกับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 กล่าวคือได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์มีอำนาจระทำการดังกล่าวต่อไปนี้ได้...” ตามด้วยอนุมาตราซึ่งเป็นรายละเอียดของอำนาจระทำการ 13 อนุมาตรา สำหรับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และ 9 อนุมาตราสำหรับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542

อำนาจกระทำการของสหกรณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเป็นรายละเอียดเช่นนี้มีผลเสียแก่สหกรณ์เป็นอันมาก ดังจะกล่าวต่อไปนี้

เป็นการจำกัดอำนาจของสหกรณ์ เพราะว่าถึงแม้กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจไว้มากมายประการใดก็ยังน้อยกว่าอำนาจของนิติบุคคลทั่วไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง”

รายละเอียดอำนาจกระทำการข้อใดข้อหนึ่งตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น หากสหกรณ์ไม่ได้กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ไว้ในข้อบังคับ สหกรณ์จะใช้อำนาจกระทำการข้อนั้นไม่ได้ เพราะมาตรา 46 บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้...”

ตรงกันข้าม สหกรณ์จะกำหนดในข้อบังคับให้มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจกระทำการในมาตรา 45 ก็ไม่ได้ ดังกรณีตัวอย่างการจัดตั้งบริษัทสหประกันชีวิต จำกัด ซึ่งประชาชนไม่มีสิทธิที่จะรวมกันดำเนินกิจการประกันชีวิตในรูปสหกรณ์ เนื่องจากกฎหมายการประกันชีวิตได้บัญญัติว่า การดำเนินกิจการประกันชีวิตให้กระทำได้ในรูปบริษัทมหาชนเท่านั้น การดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารใด ๆ ก็ตาม กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน คือ จะกระทำในรูปบริษัทมหาชน และทั้งกฎหมายสหกรณ์ก็ไม่ได้บัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจดำเนินกิจการธนาคารหรือกิจการประกันชีวิตได้

เพราะฉะนั้นจึงสมควรแก้ไขมาตรา 46 เสียใหม่ มีใจความว่า “ให้สหกรณ์มีอำนาจถือกรรมสิทธิในทรัพย์สิน ทำนิติกรรม ดำเนินคดีและกระทำการทุกสิ่งที่เป็นเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์” เหตุผลในการแก้ไขเช่นนี้คือ

- การถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินตามอนุมาตรา (7) นั้น ย่อมครอบคลุมถึงทรัพย์สินและสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินอย่างไรก็ได้ภายในขอบเขตกฎหมาย
- กระทำการต่าง ๆ ตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา 46 ถือว่าเป็นการทำนิติกรรมหรือสัญญาทั้งสิ้น
- การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าในทางแพ่ง หรือปกครองมีกระบวนการพิเศษ จึงควรบัญญัติไว้ แม้ว่าไม่บัญญัติไว้สหกรณ์ก็มีอำนาจดำเนิน

คดีได้ตามสิทธิอำนาจในฐานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 66 อยู่แล้ว เช่นเดียวกับการกระทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ

- คำว่า อำนาจกระทำการ กับคำว่า วัตถุประสงค์ จะได้ไม่เข้าใจสับสน ดังเช่น ปราบกฏอยู่ในปัจจุบัน สหกรณ์ต้องการจะมีอำนาจกระทำการ ข้อใดตามมาตรา 46 ก็ต้องนำความในข้อนั้นมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุมาตรา (2) (3) (4) (6) (7) และ (9) มิฉะนั้นจะไม่มีอำนาจกระทำการตามอนุมาตรานั้น ๆ

แท้จริงวัตถุประสงค์ของสหกรณ์มีลักษณะแตกต่างจากของห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์นั้นมีขอบเขตจำกัดภายในความต้องการอันจำเป็นร่วมกัน (common needs / felt needs) เช่น วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ การส่งเสริมการออมทรัพย์ และการให้สินเชื่อแก่สมาชิก ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนในข้อบังคับส่วนการให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิกที่ดี การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการที่ดีหรือการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการที่ดีตามอนุมาตรา (2) (3) และ (4) ของมาตรา 46 นั้นเป็นสิทธิอำนาจของสหกรณ์ที่จะกระทำได้ในฐานะนิติบุคคลซึ่งมีความมุ่งหมายทางสังคมอยู่ด้วยตามธรรมชาติของสหกรณ์ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดข้อความเหล่านั้นไว้ในข้อบังคับ หรือถ้าจะกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์รอง

ส่วนวัตถุประสงค์ขององค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น โดยเฉพาะห้างหุ้นส่วนบริษัท นั้นมักจะกำหนดไว้หลายประการตั้งแต่ “สากระเบือถึงเรือบ” ทั้งนี้เพราะองค์การธุรกิจประเภทนี้มีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไรจากบุคคลภายนอกมาแบ่งปันกันระหว่างผู้ลงทุน (investors) จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเหลือเพื่อขาดไว้หลายอย่าง แม้ว่าจะกระทำหรือไม่กระทำการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ วัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนบริษัทจึงมีลักษณะเป็น *อเนกประสงค์เสมอ*

สหกรณ์ก็อาจกำหนดวัตถุประสงค์หลักหลายอย่างได้ ถ้าเป็นความต้องการอันจำเป็นร่วมกันของสมาชิก และเรียกสหกรณ์เช่นนั้นว่า *สหกรณ์อเนกประสงค์ (multi-purpose cooperative)* เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ชุมชน ฯลฯ ส่วนสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียว เรียกว่า *สหกรณ์เอกประสงค์ (single-purpose cooperative)* สหกรณ์เอกประสงค์อาจมีวัตถุประสงค์รองหลายอย่างได้โดยไม่ทำให้สหกรณ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

นั้นเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์อาจให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ หรือให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้โดยไม่ถือว่าเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ แต่ถ้าสหกรณ์ออมทรัพย์ต้องการทำธุรกิจบ้านจัดสรร ร้านค้า หรือการตลาดให้แก่สมาชิกด้วย กิจกรรมเหล่านั้นเป็นวัตถุประสงค์หลัก สหกรณ์ออมทรัพย์เช่นนั้นจะต้องเปลี่ยนประเภทสหกรณ์เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศสิงคโปร์

อนึ่ง เรื่องอำนาจกระทำการของสหกรณ์นี้กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ.2522 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้สหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล... มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำสัญญา ดำเนินคดี และกระทำการทุกสิ่งที่เป็นแก่ความมุ่งหมายของการจัดตั้งสหกรณ์”

4.5 บทบัญญัติที่มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสหกรณ์

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์โดยรวม ในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่สำคัญๆ เท่านั้น ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) บางข้อ

เจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศซึ่งยังอยู่ใน “ระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์” เช่น ประเทศไทยนี้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาระดับนโยบาย เกี่ยวกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์หรือระบบ สหกรณ์ของชาติ เป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่งของรัฐบาล หรือเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ของรัฐบาล เพราะฉะนั้นโดยหลักการ คพช. จะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ประสานงาน และพิจารณาร่างนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ให้แก่หรือเพื่อคณะ รัฐมนตรี กล่าวโดยย่อของ คพช.คือให้คำปรึกษาแนะนำ (advisory capacity) มิใช่บริหาร หรือมิใช่มีอำนาจบริหารเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมายสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้บริหารตามกฎหมายสหกรณ์

อำนาจหน้าที่ของ คพช.ตามมาตรา 10(7) ที่ว่า “มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งได้รวมถึงอำนาจบริหารหลายประการ กระจายอยู่ในมาตราต่าง ๆ ของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 จึงขัดกับหลักการดังกล่าวข้างต้น และเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีผลให้นายทะเบียนสหกรณ์และรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้

บริหารสูงสุดและผู้รักษาการตามกฎหมายขาดความรับผิดชอบในการออกกฎกระทรวงระเบียบหรือคำสั่ง หรือให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย เพราะท่านทั้งสองอาจใช้ คพช. เป็น “ร่วมกันฝัน” ให้แก่ตนเอง

ตัวอย่าง อำนาจหน้าที่ คพช. ที่มีลักษณะเป็นการบริหารซึ่งควรเป็นของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรัฐมนตรี เช่น

- (1) การให้ความเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฝาก (เงิน) ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด ไว้ที่สถาบันการเงินอื่นใด นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ (มาตรา 8)
- (2) การให้ความเห็นชอบแก่ระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดเรื่องคำสั่งให้ข้าราชการเข้าช่วยเหลือในการจัดการของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นยังไม่เกิน 3 ปี หรือมีผลงานขาดทุนติดต่อกันเกิน 2 ปี (มาตรา 23)
- (3) การให้สหกรณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อ คพช. และถือว่าคำวินิจฉัยของ คพช. เป็นที่สุด (มาตรา 26, 38 ฯลฯ)
- (4) การกำหนดอัตราค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยชั้นสูงสุดตาม มาตรา 60
- (5) การกำหนดสถาบันการเงินหรือลักษณะของการฝากเงินหรือการลงทุนที่สหกรณ์จะฝากหรือลงทุนเงินของตนได้ นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 62(1) – (6) มาตรา 62(7)

2. การกำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์โดยตำแหน่งตามมาตรา 15 เป็นข้อจำกัดในการบริหารการพัฒนาสหกรณ์นอกภาคเกษตร เพราะปลัดกระทรวงฯ มีความรับผิดชอบในกิจการเกี่ยวกับเกษตรกรรม ตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ของประเทศที่ยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์ ควรแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดในส่วนราชการสหกรณ์และต้องเป็นผู้ที่มีจิตใจรักงานสหกรณ์ด้วย เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ

3. อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 16(8)) เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่นายทะเบียนฯ อาจใช้ตามอำเภอใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ โดยเฉพาะกรณีที่นายทะเบียนฯ ได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ หรือผู้ไม่สันทัดกรณีในเรื่องเหล่านี้ การให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ ให้กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา 16(9) ก็เป็นอำนาจ

เบ็ดเสร็จและเป็นอันตรายต่อการที่สหกรณ์จะถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจนเกินความจำเป็น
ได้

4. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ตามมาตรา 27-32 แท้จริงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ใน
กฎหมายสหกรณ์ ส่วนราชการสหกรณ์ก็มีกองทุนส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 2483
และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณเรื่อยมา การบริหารกองทุนนี้ก็สะดวกรวดเร็วและ
คล่องตัวอยู่แล้ว การที่มีบทบัญญัติเรื่องกองทุนพัฒนาสหกรณ์ไว้เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นโลกรู้
ว่าระบบสหกรณ์ในประเทศไทยยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์ โดยไม่แน่นอนว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด
ทั้งที่ระบบสหกรณ์ของเราได้รับการส่งเสริมมา 85 ปีแล้ว อนึ่งการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐ
ที่เกินความจำเป็นจะมีผลเสียแก่จิตวิญญาณทั้งของสมาชิก และสหกรณ์ที่จะพึ่งตนเองหรือช่วย
ตนเองจนถึงที่สุด เพราะสามารถขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ ศ.เลดคลอร์ ผู้สอนวิชาการ
สหกรณ์ในมหาวิทยาลัยหนึ่งในแคนาดาได้กล่าวไว้นานแล้วว่า “การช่วยเหลือของรัฐเป็น
จุมพิตแห่งความตาย” สำหรับสหกรณ์ หมายถึงการช่วยเหลือที่เกินความจำเป็นและนานเกินไป
จนสหกรณ์เลี้ยงไม่ได้

5. สมาชิกสมทบตามมาตรา 41 มาตรานี้มีผลเป็นเชิงบังคับให้นายทะเบียนฯ ต้อง
ออกประกาศกำหนดว่าสหกรณ์ประเภทใดบ้างที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ และบัดนี้นาย
ทะเบียนฯ ได้ออกประกาศแล้วทำให้สหกรณ์ทุกประเภทรับสมาชิกสมทบได้ นี่คือผลของการ
ที่นายทะเบียนสหกรณ์มิใช่ผู้สันตัดกรณีเรื่องการสหกรณ์ แท้จริงสหกรณ์ในต่างประเทศ เช่น
ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ซึ่งกฎหมายให้รับสมาชิกสมทบได้นั้น เท่าที่ทราบเฉพาะสหกรณ์ในภาค
เกษตรซึ่งสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร กฎหมายอนุญาตให้รับสมาชิกสมทบได้ก็เพื่อผ่อน
คลายคุณสมบัติของสมาชิกที่ว่า ถ้าเป็นสมาชิกธรรมดา (ordinary member) ต้องเป็นผู้ที่มีอาชีพ
หลักเกษตรกรกรรม คือ เป็นเกษตรกรแท้จริง (full-time farmers) แต่ในประเทศทั้งสองมี
พนักงานของบริษัท ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือข้าราชการ ซึ่งมีที่ดินว่างเปล่าอยู่บ้างก็อาจทำ
การเกษตรเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นอาชีพเสริม (part-time farmers) ซึ่งเป็นสมาชิกธรรมดาไม่ได้ แต่
อาจจะสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรด้วยเพื่อประโยชน์บางอย่าง เช่น ในการซื้อวัสดุ
อุปกรณ์การเกษตร หรือการขายผลผลิตของตน และการได้รับข้อมูลข่าวสาร เอกสาร สาร
สนเทศต่าง ๆ เท่านั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้บุคคลเช่นนั้นสมัครเป็นสมาชิกสมทบ (associate
member) ได้ แต่ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ หรือเป็นกรรมการดำเนิน
การ เพราะฉะนั้นโดยหลักการผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสมทบได้ต้องเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ
ที่จะเป็นสมาชิกธรรมดาได้เท่านั้น

สำหรับสหกรณ์ประกอบอื่น เช่น สหกรณ์การค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์บริการ ไม่จำเป็นแต่อย่างใดที่จะอนุญาตให้รับสมาชิกสมทบ เพราะว่าโดยปกติสหกรณ์ร้านค้าก็สามารถขายสินค้าแก่บุคคลทั่วไปก็ได้ เพื่อจูงใจให้เขาสมัครเป็นสมาชิกเมื่อเขาพอใจ สหกรณ์บริการก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน สามารถให้บริการแก่บุคคลอื่น ๆ นอกจากสมาชิกด้วย แต่ในกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ กฎหมายสหกรณ์ของหลายประเทศอนุญาตให้สหกรณ์รับเงินฝากจากบุคคลภายนอกได้ แต่จะกู้ยืมไม่ได้ หากยอมให้สหกรณ์ออมทรัพย์รับสมาชิกสมทบได้ จะทำให้บุคคลทั่วไปเหล่านั้นไม่สนใจที่จะสมัครเป็นสมาชิกธรรมดาทั้ง ๆ ที่มีคุณสมบัติถูกต้องสำหรับผู้เยาว์กฎหมายของสิงคโปร์บัญญัติว่า “ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป เป็นสมาชิกสหกรณ์ในโรงเรียนได้”

เพราะฉะนั้นการประกาศกำหนดให้สหกรณ์ร้านค้าหรือสหกรณ์ออมทรัพย์รับสมาชิกสมทบได้อาจจะมีผลต่อการเพิ่มจำนวนสมาชิกสามัญของสหกรณ์เหล่านั้นได้

6. *สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เป็นสหกรณ์* มีผลเสียอย่างมหันต์ต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์เพราะตามปกติ สสท.เป็นองค์การสูงสุด (apex organization) ของขบวนการสหกรณ์ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงบัญญัติให้เป็นสหกรณ์ชั้นสูงสุด ของบรรดาสหกรณ์ทุกประเภทและทุกระดับ แต่ต้องเป็นโดยสมัครใจตามหลักการสหกรณ์ข้อ 1 การที่ สสท.ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์จึงไม่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากส่วนราชการสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์ สสท.ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีมีบทบาทน้อยมากเกี่ยวกับส่งเสริมและพัฒนา สสท. สสท.จึงมีสภาพดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ อ่อนแอ ขาดแคลนเงินทุน ขาดภาวะผู้นำ หรือเป็นตัวแทนของขบวนการสหกรณ์ในการติดต่อหรือต่อรองกับรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือกับองค์การเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และที่สำคัญคือขาดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นผู้นำของขบวนการสหกรณ์ไทยในเวทีสหกรณ์โลกหรือในขบวนการสหกรณ์โลก จุดอ่อนเหล่านี้สืบเนื่องมาจากความผิดพลาดของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่มีได้บัญญัติให้ สสท.เป็นสหกรณ์จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการสหกรณ์ และความผิดพลาดนี้ก็ถ่ายทอดมายัง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ในปัจจุบันอีก

7. *กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล* ทำให้คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” เป็นคำเฉพาะขึ้นมา และเกิดความสับสนแก่ผู้ใช้คำนี้ว่าหมายถึงความถึงนิติบุคคล หรือเกษตรกรหลายคนที่รวมกันเรียกว่า “กลุ่ม” เช่น กลุ่มคน เป็นต้น แท้จริงกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนนี้มี

ลักษณะเป็น “สหกรณ์” เพราะเป็นองค์การธุรกิจของเกษตรกรที่ร่วมกันดำเนินกิจการโดยการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่เป็นสหกรณ์ที่ยังต้องอาศัยการส่งเสริมและการช่วยเหลือจากรัฐเป็นพิเศษ ทั้งในด้านอาชีพ และด้านธุรกิจแบบสหกรณ์ สหกรณ์เช่นนี้ในต่างประเทศถือว่าเป็น pre-cooperative (กลุ่มเตรียมสหกรณ์) แต่ละสหกรณ์ต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนในการแปรสภาพเป็น สหกรณ์เต็มตัว (full-fledged cooperatives)

การที่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ภาคการเกษตรอยู่ภายใต้การส่งเสริมและพัฒนาของส่วนราชการแตกต่างกัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสหกรณ์ทำให้เกิดสหกรณ์ในภาคเกษตร 2 ระบบ ดังที่เป็นอยู่จึงเป็นการยากที่จะผนึกกำลังเกษตรกรทั่วประเทศให้อยู่ในระบบเดียวกันคือ สหกรณ์การเกษตรที่เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้เป็นอิสระ และสามารถเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และในที่สุดระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 แทบจะไม่ได้แก้ไขปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดกรอบเวลาให้กลุ่มเกษตรกรแปรสภาพเป็นสหกรณ์ เราจึงต้องทรมานมีสหกรณ์การเกษตร 2 ระบบต่อไป

5. กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์สำหรับประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมต้องขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ เช่น ในกรณีประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยกับประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตย ประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาอาจมีกฎหมายสหกรณ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายสหกรณ์ของทุกประเทศมีลักษณะที่เหมือนกันในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลที่องค์กรสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ไอซีเอ) รับรอง และในเรื่องลักษณะของการเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา แต่ประเด็นหลังนี้อาจไม่จำเป็นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งกฎหมายสหกรณ์จะมีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ (Substantive law) เป็นสำคัญ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและกำกับดูแลของรัฐบาลเว้นแต่การรับจดทะเบียนและการเลิกสหกรณ์ รวมทั้งการควบคุมดูแลให้สหกรณ์ปฏิบัติตามกฎหมาย ในตอน

ที่ 5 นี้จะได้พิจารณาลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ไทยที่พึงประสงค์และเนื้อหาบางเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย

5.1 ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ไทย

เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่าได้นำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการสหกรณ์เป็นเวลาถึง 85 ปีแล้ว (นับถึง พ.ศ. 2542) ระบบสหกรณ์ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากการแทรกแซงของรัฐบาลโดยไม่จำเป็น สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเนื่องมาจากลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นพฤติกรรมทางด้านนิติบัญญัติของเราเอง จึงควรพิจารณาลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

5.5.1 กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคุณภาพของคนและองค์การเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองและประชาธิปไตยของประชาชน เพราะฉะนั้นกฎหมายสหกรณ์จะต้องมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ มีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนประการหนึ่ง และมีโครงสร้างและบทบัญญัติที่เหมาะสมอีกประการหนึ่ง

(1) ทิศทางและเป้าหมายของกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ด้านนโยบายของกฎหมาย (Policy objectives) ที่ชัดเจนนั้นต้องกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์หรือขบวนการสหกรณ์ว่ามีทิศทางและเป้าหมายที่จะพัฒนา สหกรณ์ให้เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แนวนโยบายของรัฐนี้ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองสูงสุดของประชาชน ดังเช่นมาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์” บทบัญญัตินี้จะชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าได้เพิ่มเติมเป้าหมายว่า เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น กฎหมายสหกรณ์ก็ต้องมีทิศทางและเป้าหมายที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นนโยบายของกฎหมายสหกรณ์ว่า...เพื่อส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้เจริญเติบโต เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความเป็นธรรมในสังคม บนพื้นฐานแห่งการช่วยตนเองและ

การร่วมมือช่วยเหลือกันของประชาชนตามหลักสหกรณ์ นโยบายของกฎหมาย สหกรณ์นี้จะปรากฏอยู่ในคำปรารภของกฎหมาย หรือในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงไว้เป็นเหตุผลของการตรากฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายก็ได้ กฎหมายสหกรณ์ไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2542 ดูเหมือนจะขาดนโยบายดังกล่าว

(2) โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยควรประกอบด้วยหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงเรื่องการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งการกำกับและแนะนำหรือการส่งเสริมของรัฐอย่างเป็นระบบ บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวดหรือส่วนจะต้องง่ายแก่การศึกษา การเรียนรู้และการทำความเข้าใจของบุคคลทั่วไป มิใช่ยุ่งยากซับซ้อนจนต้องให้นักกฎหมายแปลความหมายหรือตีความโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการส่งเสริมและกำกับและแนะนำของรัฐจะต้องยอมรับ หลักการและเป้าหมายของระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์ว่าเป็นมาตรการชั่วคราวในระยะที่ขบวนการสหกรณ์ยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งจะต้องสิ้นสุดลงภายในระยะเวลาที่ไม่นานจนเกินไป มิใช่มีอยู่ตลอดไป

เพราะฉะนั้นต้องมีบทบัญญัติรองรับว่าให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือส่วนราชการสหกรณ์มอบหมายงานบางอย่างเช่นการส่งเสริมแนะนำ การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินงาน การให้การศึกษาอบรม การตรวจสอบ ฯลฯ ให้แก่องค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์เมื่อมีขีดความสามารถที่จะรับภารกิจนั้นได้ การพัฒนาองค์กรสูงสุดเช่นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้มีขีดความสามารถดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย

5.2 ระบบกฎหมายสหกรณ์

ระบบกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ อาจจัดเข้าอยู่ใน 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายฉบับเดียว และระบบกฎหมายหลายฉบับ ประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และหลายประเทศในทวีปยุโรปใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวบังคับแก่สหกรณ์ทุกประเภท ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ใช้กฎหมายสหกรณ์หลายฉบับบังคับแก่สหกรณ์แต่ละประเภท

ประเทศมาเลเซียแม้ว่าจะจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายฉบับเดียว คือ กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ.2491 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2526) เป็นหลัก แต่สำหรับสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเรียกว่า “องค์กรการเกษตร” (farmers organization) และสหกรณ์ประมงซึ่งเรียกว่า “องค์กรชาวประมง” (fisheries organization) อยู่ภายใต้การส่งเสริมและพัฒนาองค์การอิสระ 2 องค์กร ตามลำดับ คือ “กรมองค์การเกษตรกร” (Farmers’ Organization Authority) และ “กรมพัฒนาการประมง” (Fisheries Development Authority) อธิบดีกรมอิสระทั้ง 2 กรมเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ทุกประเภทภายใต้กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2491 มีอธิบดีกรมการพัฒนาสหกรณ์เป็นนายทะเบียนทั่วไป สังกัดกระทรวงการพัฒนาชาติและชนบท (Ministry of National and Rural Development)

ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่าระบบกฎหมายใดดีกว่าอีกระบบหนึ่งเว้นแต่จะได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างดีแล้วว่าระบบใดมีข้อดี-ข้อเสียอย่างไร และเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศในแต่ละยุคหรือสมัย ระบบกฎหมายสหกรณ์ทั้งสองมีข้อดีและข้อเสียโดยสรุปดังนี้

5.2.1 ระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

(1) ข้อดี

- ใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทโดยมาตรฐานเดียวกัน
- ยืดหยุ่นในการบริหารเพราะใช้บังคับโดยหน่วยงานหรือส่วนราชการสหกรณ์แห่งเดียว
- เชื่อมต่อการรวมสหกรณ์ทุกประเภทเป็นระบบเดียวกัน (integrated system)
- หากจำเป็นอาจมีหมวดที่วาทบัญญัติพิเศษสำหรับสหกรณ์บางประเภทในกฎหมายฉบับเดียวกัน เช่นกฎหมายสหกรณ์ของฟิลิปปินส์ พ.ศ.2532

(2) ข้อเสีย

- มักจะมีระเบียบ คำสั่งและหนังสือเวียนของนายทะเบียนสหกรณ์หรือหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์เป็นจำนวนมาก
- บทบัญญัติมีความหมายกลาง ๆ หรือกว้างเกินไป อาจจะต้องตีความบ่อย

- เลี่ยงต่อการออกกฎระเบียบตามอำเภอใจของหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์

5.2.2 ระบบกฎหมายสหกรณ์หลายฉบับ

(1) ข้อดี

- ใช้เฉพาะสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภทโดยมีบทบัญญัติที่ค่อนข้างละเอียดครบถ้วน
- ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบคำสั่งหรือหนังสือเวียนมากนัก
- บทบัญญัติมีความชัดเจน ไม่จำเป็นต้องตีความมาก
- อาจแยกกฎหมายสำหรับสหกรณ์ที่ยังอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐออกจากกฎหมายที่ใช้แก่สหกรณ์ที่พัฒนาแล้วหรือสหกรณ์แท้ (genuine coops)

(2) ข้อเสีย

- มีหน่วยงานหรือส่วนราชการสหกรณ์หลายแห่ง แต่ละแห่งบริหารกฎหมายแต่ละฉบับ
- บทบัญญัติเรื่องเดียวกันของกฎหมายแต่ละฉบับอาจเสี่ยงต่อการใช้มาตรฐานไม่เหมือนกัน
- ค่อนข้างยุ่งยากในการรวมสหกรณ์ทุกประเภทเป็นระบบเดียวกัน

5.3 เนื้อหาที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ควรมีบทบัญญัติที่ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดองค์กรและการจัดการสหกรณ์ ทรัพย์สินและเงินทุนของสหกรณ์ ฯลฯ จนถึงการเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ และอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ และหรือส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์ เนื้อหาบางประการที่สมควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ที่ให้หลักประกันว่าสหกรณ์ตั้งใหม่จะเริ่มดำเนินงานได้โดยไม่ชักช้า และมีช่องทางแห่งความสำเร็จ

(2) บุริมสิทธิของสหกรณ์เหนือหุ้น ผลประโยชน์และสินฝากของสมาชิก

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- (3) การทำสัญญากับสมาชิกโดยเฉพาะ สำหรับสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ของสมาชิก
- (4) ข้อจำกัดในการโอนหุ้นของสมาชิก
- (5) การโอนหุ้นหรือผลประโยชน์อย่างอื่นของสมาชิกเมื่อถึงแก่กรรมหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถ
- (6) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชี
- (7) การห้ามมิให้สหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้เงินกู้แก่สมาชิก รับบุคคลอื่นซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์อื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน เข้าเป็นสมาชิกในช่วงเวลาเดียวกัน
- (8) หลักความรับผิดชอบจำกัดตามจำนวนประกัน (liability limited by guarantee)
- (9) การไล่สมาชิกออกจากสหกรณ์
- (10) อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี
- (11) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการ
- (12) คุณสมบัติของกรรมการดำเนินการ
- (13) ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ (central cooperative fund) ตั้งขึ้นจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ และบริหารโดยองค์การสหกรณ์สูงสุด
- (14) บัตรโบนัสนและหุ้นโบนัส
- (15) นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมด (ภายในข้อจำกัด) ให้องค์การสหกรณ์สูงสุดดำเนินการ
- (16) ให้นายทะเบียนสหกรณ์แจ้งข้อบกพร่องของสหกรณ์ให้สหกรณ์และองค์การขึ้นสูงของสหกรณ์ทราบ

6. โครงการวิจัยที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์

- (1) จะปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมได้อย่างไร
- (2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยควรเป็นสหกรณ์หรือไม่
- (3) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วย “กลุ่มเตรียมสหกรณ์” หรือ “องค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจ” ไว้ในกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวกันหรือแยกไว้ในกฎหมายคนละฉบับ