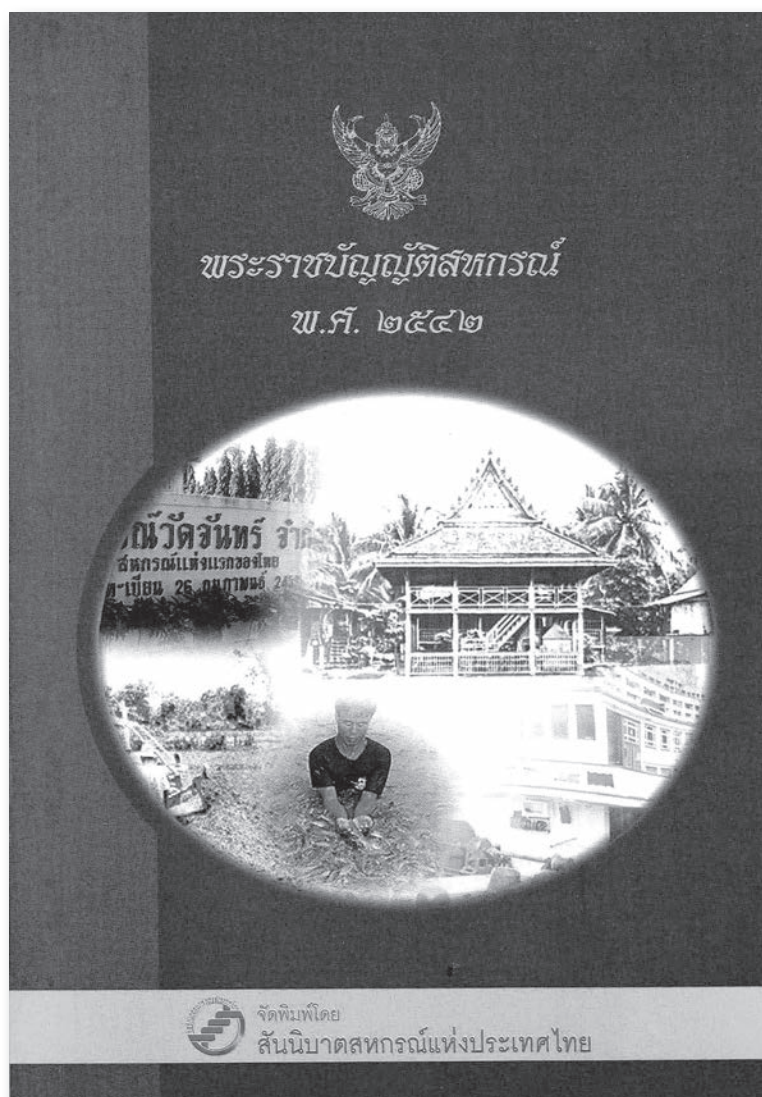




# จากการวิจัยสู่ข้อเสนอแก้ไข P.S.U. สหกรณ์

ผลงานในแวดวงการวิจัยกฎหมายสหกรณ์บ้านเรานั้นอาจจะหาได้ยากสักหน่อย อาจจะด้วยลักษณะของเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์เองที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญทั้งกฎหมายและสหกรณ์ ทำให้ผู้สนใจมีไม่มาก หรืออาจด้วยความที่เป็นการวิจัยด้วยก็ได้ ดังนั้น ในโอกาสที่ได้เขียนบทความเกี่ยวกับกฎหมายครั้งนี้ ผู้เขียนจึงเลือกเอาเรื่องราวในแวดวงนี้มานำเสนอครับ





ผลงานในแวดวงการวิจัยกฎหมาย สหกรณ์บ้านเรานั้นอาจจะหาได้ยากสัก หน่อย อาจจะด้วยลักษณะของเนื้อหาของ กฎหมายสหกรณ์เองที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญ ทั้งกฎหมายและสหกรณ์ ทำให้ผู้สนใจมีไม่ มาก หรืออาจด้วยความที่เป็นการวิจัยด้วย กี่ได้ ดังนั้น ในโอกาสที่ได้เขียนบทความเกี่ยว กับกฎหมายครั้งนี้ ผู้เขียนจึงเลือกเอาเรื่อง ราวในแวดวงนี้มานำเสนอครับ

นับแต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับเป็นต้นมา เมื่อผนวกเอา เหตุการณ์ต่างๆ ทางกฎหมายเข้าด้วยแล้ว ผู้ เขียนขออนุญาตนำเสนอการวิจัยบทบัญญัติ ใน พ.ร.บ. ดังกล่าว ๓ มาตรา เพื่อเป็น ตัวอย่างให้เห็นถึงมุมมองจากวงการนี้ต่อ การสหกรณ์ในประเทศไทยครับ

มาตราแรกที่ขอกล่าวถึง คือ มาตรา ๔๑ เป็นมาตราที่ว่าด้วยสมาชิกสมทบ แต่ จะเข้าใจมาตรานี้ คงหนีไม่พ้นมาตรา ๓๓ (๒) ที่กำหนดให้สหกรณ์ที่จะจดทะเบียน ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีสมาชิกเป็น บุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ และ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า

“ให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศ กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับ สมาชิกสมทบได้

คุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาด จากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ ของสมาชิกสมทบ ให้เป็นไปตามที่กำหนด ไว้ในข้อบังคับ

ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิก สมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้า เป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การ

ออกเสียงในเรื่องใด ๆ หรือเป็นกรรมการ ดำเนินการ”

จากมาตรานี้ ทำให้เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีประกาศนายทะเบียน สหกรณ์ เรื่องกำหนดประเภทของสหกรณ์ ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ กำหนดให้ สหกรณ์ทุกประเภทรับสมาชิกสมทบได้

ต่อมาได้มีคำสั่ง นายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๗๘๙/๒๕๕๒ ให้เพิกถอนการรับจดทะเบียน ของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ที่กำหนดคุณสมบัติ สมาชิกสมทบเป็นบุคคลธรรมดาไม่บรรลุนิติภาวะ หรือคณะบุคคล หรือนิติบุคคล อัน เป็นผลมาจาก การตีความของคณะกรรมการ กฎศฎีกา ตามหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๓๒ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ และ ๐๙๐๑/๐๘๓๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่าสมาชิก สมทบต้องอยู่ภายใต้ มาตรา ๓๓(๒) ด้วย

คำสั่งนี้สร้างผลกระทบต่อสหกรณ์ทั่ว ประเทศ คือ (๑) ส่งให้สหกรณ์ในสถาบันการ ศึกษาไม่สามารถรับนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเป็นสมาชิกสมทบได้ และ (๒) การระดมทุนของสหกรณ์เองด้วย โดยเฉพาะสหกรณ์ที่รับฝากเงินจากสมาชิก สมทบเพื่อการออมทั้งหลาย รายละเอียด ของปัญหาเชื่อว่าแฟนฯ “คนสหกรณ์” คง ทราบกันแน่นหนาดีอยู่แล้ว

คราวนี้มาที่ข้อเสนอในวงวิชาการกัน บ้าง ลำดับแรกขอกล่าวถึง นั่นคือ อาจารย์ เชิญ บำรุงวงศ์ ในบทความของท่านเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ เรื่อง “กฎหมายสหกรณ์ที่พึง ประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข” ท่านเสนอถึง แนวคิดของหลักการรับสมาชิกสมทบ โดย

ประสบการณ์ของกฎหมายต่างประเทศ กำหนดให้มีสมาชิกสมทบในบางกรณี เช่น สหกรณ์การเกษตรที่สมาชิกจะต้องเป็น เกษตรกรเท่านั้น โดยการเปิดโอกาสให้ บุคคลที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรเป็น อาชีพหลัก สามารถสมัครเป็นสมาชิกสมทบ ได้ หรือ แต่สหกรณ์บางประเภทก็ไม่จำเป็นต้องรับสมาชิกสมทบเลย และอาจารย์ยัง ให้ข้อสังเกตถึงกฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์ ที่กำหนดให้ผู้เยาว์ที่มีอายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป เป็นสมาชิกของสหกรณ์ในโรงเรียนได้

รายงานฉบับสุดท้ายโครงการศึกษาวิจัย เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่เห็นความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว ในการส่งเสริมอุดมการณ์สหกรณ์ให้แก่เยาวชน จึงเสนอให้แก้ไขมาตรานี้เสียใหม่ ให้นาย ทะเบียนสหกรณ์สามารถกำหนดประเภท สหกรณ์ที่สามารถรับบุคคลธรรมดาที่ยัง ไม่บรรลุนิติภาวะเป็นสมาชิกสมทบได้ เพื่อ ปลุกฝังอุดมการณ์และหลักการพื้นฐานของ สหกรณ์ให้แก่เด็กและเยาวชน

ในส่วนของขบวนการสหกรณ์ สันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ยกร่างพระราช บัญญัติสหกรณ์ใหม่ โดยกำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลที่สามารถเป็นสมาชิกสมทบ ของสหกรณ์ได้ มีทั้งบุคคลธรรมดาที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะ และนิติบุคคล (ประกอบกับ คุณสมบัติเฉพาะ)

นอกจากนี้ หากย้อนกลับไปเมื่อช่วง สิงหาคม ๒๕๕๔ มีร่างพระราชบัญญัติ สหกรณ์ (ฉบับที่) พ.ศ. เข้าสู่สภาผู้แทน





ราษฎร ๒ ร่างกฎหมาย ฉบับหนึ่งนำโดยคุณอลงกรณ์ พลบุตร และอีกฉบับหนึ่งนำโดย ร้อยตำรวจเอกนิติภูมิ นวรรณ์ ซึ่งต่างก็เสนอให้สหกรณ์สามารถรับบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนที่จะเป็นสมาชิกตามมาตรา ๓๓ เป็นสมาชิกได้ตามระเบียบที่สหกรณ์กำหนด

ผ่านจากมาตรา ๔๑ มาสู่มาตราต่อไปครับ มาตรา ๔๖ มาตรานี้เป็นเรื่องอำนาจกระทำการของสหกรณ์ครับ เนื่องจากพื้นที่จำกัด ขออนุญาตรวบตัวบทไปในการอธิบายเลยครับ

อาจารย์เชิญยังให้เห็นในบทความเดิมอีกว่าอำนาจกระทำการของสหกรณ์นั้นมีจำกัดอยู่ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์และไม่เท่าเทียมกับอำนาจกระทำการของนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๖ ดังนี้ จึงเสนอให้แก้ไขใหม่ ใจความว่า “ให้สหกรณ์มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำนิติกรรม ดำเนินคดีและและกระทำการทุกสิ่งที่เป็นจำเป็นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์”

คุณเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง ได้แสดงข้อเสนอไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่อง ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔(๙) เสนอให้แก้ไข พ.ร.บ. สหกรณ์ มาตรา ๔๖(๕) เป็น “รับฝากเงินจากสมาชิกและสหกรณ์อื่น” และ (๘) เป็น “ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน” เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงานโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน

ส่วนรายงานฉบับสุดท้ายของศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็เสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเช่นเช่นกัน โดยเสนอให้การดำเนินการตามมาตรดังกล่าวต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับประเภทของสหกรณ์ด้วย และให้เพิ่มอำนาจให้นายทะเบียนสหกรณ์ในการยับยั้งการกระ

ทำของสหกรณ์ที่ไม่สอดคล้องกับประเภทของสหกรณ์และอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่สหกรณ์ได้ และหากสหกรณ์ไม่เห็นด้วยก็สามารถอุทธรณ์ได้

องค์กรในขบวนการสหกรณ์อย่างสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามร่างฯ ที่ยกมานั้น เสนอให้ขยายฐานการออมและลดการปฏิบัติงานโดยเพิ่มเติม (๕) ว่า “ออกบัตรเงินฝากหรือรับฝากประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือสหภาพแรงงานซึ่งสมาชิกขององค์กรนั้นๆ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์”

มาถึงมาตราสุดท้ายที่จะชวนคุยกันครับ มาตรา ๕๐ ลองอ่านตัวบทกันเลยครับ รับรองว่าต้องร้องอ้อแน่ๆ ว่าผมเอามากล่าวถึงทำไม

ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่

ของผู้ที่ตนแทน

ปัญหาหลักๆ ของมาตรานี้ที่คนในขบวนการสหกรณ์ตั้งข้อสังเกตกันมากคงหนีไม่พ้นวรรคสามครับ “กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน” เจตนารมณ์ของมาตรานี้ก็ต้องการให้มีการหมุนเวียนกันในช่วงระหว่างสมาชิกให้มีโอกาสเข้ามาบริหารงานสหกรณ์อย่างทั่วถึง เปิดโอกาสให้แนวคิดใหม่ได้มีโอกาสแสดงออกผ่านการบริหาร และในขณะเดียวกันก็ป้องกันการผูกขาดอำนาจนี้เพียงคนเดียวหรือกลุ่ม จากเรื่องนี้เองก็เลยเกิดผลกระทบต่อสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมาก หรือหากคนที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารได้น้อยครับ

ที่นี้เรามาดูกันว่าในแวดวงวิชาการเค้ามีข้อเสนอกันอย่างไบบ้าง ตามรายงานฉบับสุดท้ายฯ ของศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิเคราะห์ถึงความต่อเนื่องของการดำเนินการสหกรณ์ว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 2 ปี น้อยสำหรับการพัฒนางาน วางระบบต่างๆ เพื่อให้เกิดผล และระยะเวลาที่น้อยนี้เองส่งผลในทางข้อกังวลเกี่ยวกับการเตรียมรับสมัครเป็นกรรมการในคราวต่อไป ดังนั้น จึงมีข้อเสนอสองประการ (๑) เพิ่มจำนวนปีในการดำรงตำแหน่งของกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และในวาระแรกเมื่อครบ ๒ ปี ให้กรรมการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งหนึ่งในสองของกรรมการทั้งหมดโดยวิธีการจับฉลากและถือเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ และ (๒) การกำหนดข้อห้ามการดำรงตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์เกินสองวาระติดต่อกันให้เป็นเรื่องที่สามารถกำหนดกันได้เองในข้อบังคับของสหกรณ์แต่ละแห่งตามหลักประชาธิปไตย โดยพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละสหกรณ์







วิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ : ศึกษากรณี การดำเนินกิจการของสหกรณ์การเกษตร ของ คุณธนวิทย์ งามวงศ์น้อย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา วิเคราะห์ ๕๐ วรรคแรกแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมีสองส่วน คือ ประธานกรรมการหนึ่งคน กับ กรรมการอื่นไม่เกินสิบสี่คน หากตำแหน่งประธานว่างลง ก็จะทำให้ความเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์สิ้นไป ไม่อาจดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ จึงเสนอให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการได้ไม่เกิน 15 คน มาจากการเลือกตั้งสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่ และให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งประธานหนึ่งจากคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง

มาคู่ฝั่ง สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยที่ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์

พ.ศ. ... ขึ้นบ้างครับ ตามมาตรา ๕๐ ของร่างกฎหมายดังกล่าวได้ตัดถ้อยคำที่ว่า “แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน” ออก และหากตามต่อไปยังร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่ทั้งฝ่ายค้านนำโดยคุณอลงกรณ์ พลบุตร และ ฝ่ายรัฐบาลนำโดย ร้อยตำรวจเอกนิติภูมิ นวรัตน์ ต่างก็เสนอให้มีการยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๕๐ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งสิ้น

จากความเคลื่อนไหวต่างๆ เกี่ยวกับการแก้กฎหมายสหกรณ์ด้วยข้อเสนอสนับสนุนจากงานวิจัย สะท้อนให้เห็นสาระสำคัญร่วมกันคือ ความมั่นคงในการดำเนินกิจการสหกรณ์ ตัวอย่างมาตราที่ผู้เขียนยกมานั้นแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอต่างๆ พยายามเพิ่มความมั่นคงให้การสหกรณ์ทั้งสิ้น ทั้งความมั่นคงในเรื่องสมาชิก การดำเนินการที่ต้องเป็นอิสระและสอดคล้องกับประเภทของสหกรณ์ ความมั่นคงของผู้บริหารหรือผู้นำ

สหกรณ์ หรือความมั่นคงทางการเงิน เป็นต้น ผู้เขียนได้เสนอความเห็นของฝ่ายวิชาการในวงการสหกรณ์ไทยเชื่อว่าการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายจะเป็นหนทางให้การสหกรณ์ในประเทศไทยดีขึ้น ทั้งนี้ก็นับว่าน่าดีใจที่ยังมีความพยายามวิเคราะห์เพื่อพัฒนากฎหมายสหกรณ์ในบ้านเราผ่านงานวิจัยอยู่ตลอด ส่วนทัศนะของผู้เขียนเอง ผู้เขียนอยากเชิญชวนท่านผู้อ่านกลับมาหาหลักการสหกรณ์ และ อุดมการณ์สหกรณ์ เพื่อย้ำเป็นต้นทางของการคิด และการลงมือแก้ปัญหาต่างๆ ในการสหกรณ์

หากเราไม่เริ่มการแก้ปัญหาจากการยึดถือ หลักการสหกรณ์ และ อุดมการณ์สหกรณ์ การแก้ปัญหาสหกรณ์คงไม่ได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นสหกรณ์เป็นแน่แท้ครับ

