

Knowledge Management

เรื่อง การใช้และตีความกฎหมายสหกรณ์

ความเท่าเทียม ไม่ได้ทำให้คนในสังคมอยู่รวมกันได้อย่างอยู่ดี มีสุข เพราะคนในสังคมมีโอกาสไม่เท่ากัน
ยุติธรรม เพราะมีโอกาสไม่เท่ากัน คนที่ขาดโอกาสต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม
เพื่อให้คนในสังคมอยู่รวมกันได้อย่างอยู่ดี มีความสุข



เท่าเทียม

ยุติธรรม

6. แผนภูมิการบังคับใช้และตีความกฎหมายสหกรณ์ไทย



เรื่อง การใช้บังคับและตีความกฎหมายสหกรณ์ “ป้องกันป้องปรามก่อนเกิดเหตุ เคลียก่อนเขียน”

การใช้และตีความกฎหมายสหกรณ์ เป็นเพียงการนำแนวคิดและข้อมูลของ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต และนายทรงพล พนาวงษ์ เพื่อนำเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำไปพิจารณา เพราะการบังคับใช้และการตีความกฎหมายไม่ได้มีสูตรตายตัว จึงจำเป็นต้องมีการผสมผสาน แนวคิดทฤษฎีต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ อย่างมีเหตุผลและมีศิลปะ ก็จะทำให้ผลของการตีความและบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ไม่เกิดผลแปลกประหลาด และมีปัญหาต่อระบบสหกรณ์หรือส่งผลกระทบต่อสังคมไม่สร้างสรรค์

ผู้แนะนำเสนอหวังว่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการใช้และตีความกฎหมายสหกรณ์ อันจะเกิดประโยชน์ ต่อนักส่งเสริมสหกรณ์ ในการนำไปปรับใช้กับงานส่งเสริม กำกับและดูแลสหกรณ์บ้างไม่มากก็น้อย

1.กฎหมาย หมายถึง กฎเกณฑ์กติกา หรือมาตรฐานที่ใช้เป็นแนวทางพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันในสังคม

2.ลักษณะพิเศษของกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ของไทยเป็นกฎหมายพิเศษ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ที่รัฐบาลเป็นผู้อุปถัมภ์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรของสหกรณ์เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติโดยรวม ดังนั้นรูปแบบของกฎหมายสหกรณ์ซึ่งรัฐอุปถัมภ์ จึงแตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้วที่กฎหมายสหกรณ์จะเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งของกฎหมายเอกชน

3.เจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อการพัฒนา คุ้มครองและสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้ความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

4.การจัดประเภทของกฎหมายสหกรณ์ ตามความเห็นของ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต และนายทรงพล พนาวงษ์ เห็นว่ากฎหมายสหกรณ์แม้เป็นกฎหมายเพื่อส่งเสริมการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนรูปแบบหนึ่ง ก็ไม่จัดอยู่ในกฎหมายเอกชน จึงเห็นว่ากฎหมายสหกรณ์จัดอยู่ในกลุ่มของกฎหมายมหาชนสาขากฎหมายปกครอง เพราะพระราชบัญญัติสหกรณ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะมีบทบัญญัติหรือหมวดที่ว่าด้วยภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสมาชิกสหกรณ์ในลักษณะที่ส่งเสริม กำกับ ดูแล รวมทั้งการสั่งการต่างๆ ในลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (เช่น มาตรา 16, 17, 19, 20, 22, 37, 38, 39, 71, 90, 93, 97, 99, 103, 123 เป็นต้น)

5. การตีความกฎหมายสหกรณ์ ในการตีความกฎหมายสหกรณ์นั้น จำเป็นต้องเสนอแนวคิดหรือทฤษฎีการตีความกฎหมายทั่วไปเป็นพื้นฐาน ดังนี้

5.1 ความหมายของคำว่า “การตีความกฎหมาย” ได้มีนักวิชาการกฎหมายของไทยสรุปไว้ ดังนี้

5.1.1 การตีความกฎหมายสหกรณ์ หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน คือ กำกวมหรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายว่าอย่างไร

5.1.2 การตีความกฎหมาย หมายถึง การขบคิดค้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย โดยวิธีใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึก เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อความของกฎหมายที่จะนำไปใช้วินิจฉัยคดี ข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง คือเหมาะสมและเป็นธรรม การตีความจึงมีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) จะต้องตีความจากบทบัญญัติถ้อยคำของกฎหมาย
- (2) เป็นการขบคิดค้นหาคำตอบทางกฎหมายอย่างใช้เหตุใช้ผล
- (3) เป็นการใช้สติปัญญาอย่างมุ่งต่อวัตถุประสงค์

5.2 หลักการตีความกฎหมายทั่วไป หลักเกณฑ์การตีความในกฎหมายทั่วไปไว้ 2 กรณี ดังนี้

5.2.1 การตีความตัวอักษร แยกออกเป็น 3 ประการ

- (1) ในกรณีที่บทกฎหมาย ใช้ภาษาธรรมดา
- (2) ในกรณีที่บทกฎหมาย ใช้ภาษาเทคนิคหรือภาษาทางวิธีการ
- (3) ในกรณีที่กฎหมายประสงค์จะใช้ถ้อยคำบางคำมีความหมายเป็นพิเศษกว่าที่เข้าใจกันอยู่ในภาษาธรรมดาหรือภาษาเทคนิค

5.2.2 การตีความเจตนารมณ์ หมายถึง การหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นๆ โดยมีแนวคิดทฤษฎี 2 ทฤษฎี คือ

(1) ทฤษฎีอำเภोजิต ถือว่าจะค้นพบเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายนั่นเอง ในทางประวัติศาสตร์

(2) ทฤษฎีอำเภอรณณ์ เห็นว่าไม่ต้องค้นหาเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายในทางประวัติศาสตร์ แต่ต้องค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเองว่าบทกฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร เป็นการตีความโดยคำนึงถึงคุณค่าแห่งคำพิพากษา

อย่างไรก็ตามทั้ง 2 ทฤษฎี มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ฉะนั้นควรใช้ทฤษฎีทั้ง 2 ประกอบกันเพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

อนึ่งวิธีหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายพิจารณาได้จาก

- (1) พระราชปรารภ (กฎหมายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์)
- (2) บันทึกหลักเหตุผลของร่าง พรบ.
- (3) ฐานะความเป็นอยู่ก่อนวันบังคับใช้กฎหมาย
- (4) อ่านกฎหมายหลายๆ ฉบับในเรื่องเดียวกัน หรืออ่านบทมาตราหลายๆ บทมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกันเทียบเคียงกัน

- (5) ต้องถือว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายในทางที่จะบังคับใช้
- (6) ต้องถือว่ากฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นตามหลักทั่วไป ไม่มีความมุ่งหมายจะให้ขยายความออกไป (คือบังคับใช้เพียงเท่าที่เขียนไว้)

6. หลักและวิธีการตีความกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ไทยจัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชนสาขากฎหมายปกครองและในฐานะที่สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจเอกชนรูปแบบหนึ่งด้วย ดังนั้น การบังคับใช้และตีความกฎหมายสหกรณ์จึงต้องมีการผสมผสานระหว่างแนวคิดของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนควบคู่กันไปตามความเหมาะสม

- กรณีที่ต้องตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในฐานะฝ่ายปกครอง ก็ควรตีความตามหลักกฎหมายมหาชน

- กรณีการดำเนินกิจกรรมในทางธุรกิจที่มีมิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกหรือสหกรณ์ก็ควรตีความตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ตามความจำเป็น

6.1 หลักการตีความกฎหมายสหกรณ์ ควรยึดหลักตีความตามตัวอักษร ควบคู่ไปกับการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ถ้าถ้อยคำของกฎหมายมีความชัดเจนและบังคับใช้สมความมุ่งหมายแล้วก็ไม่จำเป็นต้องค้นหาเจตนารมณ์ แต่ถ้าพิเคราะห์ถ้อยคำตามตัวอักษรแล้ว ความหมายของถ้อยคำของกฎหมาย ถ้อยคังบังคับใช้แล้วจะเกิดผลประหลาด ก็จำเป็นต้องตีความโดยค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสมแก่กรณี

6.2 การตีความกฎหมายสหกรณ์

6.2.1 ข้อควรคำนึงในการตีความกฎหมายสหกรณ์ของไทย

(1) ให้พิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์เกิดจากพื้นฐานแนวคิดของอุดมการณ์และหลักการสหกรณ์ที่เป็นสากล ส่วนวิธีการนั้นอาจแตกต่างกันได้ในแต่ละประเทศ

(2) ให้พิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์มีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นกฎหมายที่ผสมผสานกันระหว่างกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครองและกฎหมายธุรกิจ

(3) ให้พิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นสิ่งที่สะท้อนประวัติความเป็นมาของสหกรณ์ไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

(4) ให้พิจารณาว่าสหกรณ์ของไทยยังอยู่ในระบบของรัฐอุปถัมภ์ที่แสดงออกอย่างชัดเจน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 85 และสหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

6.2.2 การดำเนินการตีความตามกฎหมายสหกรณ์

(1) กรณีเป็นการแปลถ้อยคำตามกฎหมายให้พิจารณาตามความหมายของถ้อยคำ โดยแยกให้ได้ว่าถ้อยคำนั้นเป็นภาษาธรรมดาหรือภาษาทางเทคนิคของสหกรณ์ หรือภาษาเทคนิคทางธุรกิจ

(2) กรณีเป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายตามบทมาตราในเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้พิจารณาเชื่อมโยงกันกับบทมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หรืออาจพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกฎหมายทั้งฉบับและบางกรณีอาจพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมาย โดยนำบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์ฉบับก่อนๆ (ที่ยกเลิกแล้ว) มาพิจารณาในบทมาตราเรื่องเดียวกัน

6.3 ผลของการตีความ อาจปรากฏเป็นทางเลือกเพื่อนำไปบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ต่อไปนั้นควรพิจารณา ดังนี้

6.3.1 กรณีเป็นเรื่องที่ต้องใช้อำนาจรัฐแก่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรเลือกใช้แนวทางของการส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์

6.3.2 กรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานและการดำเนินธุรกิจ ควรเลือกใช้แนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ของไทย รวมถึงหลักสหกรณ์สากลและหลักการบริหารธุรกิจที่ดีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขอสหกรณ์แต่ละประเภทที่จำแนกไว้

“ป้องกันป้องปรามก่อนเกิดเหตุ เคลียร์ก่อนเขียน”

ขอบคุณครับ