

บันทึก

เรื่อง การขอทบทวนปัญหาคุณสมบัติของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และขอหารือเพิ่มเติม
เกี่ยวกับการได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ความชอบด้วยกฎหมาย
ของคำสั่งนายทะเบียน รวมทั้งการถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เดิมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๖/๓๐๑๑๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย กรณี นายสานิตย์ เทียนขาว ซึ่งเคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์ถอดถอนจากการเป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๔๔/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ต่อมาวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสหกรณ์การเกษตรบางระจัน จำกัด ได้มีมติเลือกนายสานิตย์ เทียนขาว เป็นกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ฯ เมื่อมีการตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการดำเนินการพบว่า นายสานิตย์ฯเคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว สหกรณ์การเกษตรบางระจันฯจึงได้แจ้งการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้นายสานิตย์ฯทราบ แต่นายสานิตย์ฯ เห็นว่าตนเองมีสิทธิเป็นกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ฯต่อไปได้ จึงขอหารือต่อนายทะเบียนสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๒ แต่นายสานิตย์ฯถูกถอดถอนจากการเป็นกรรมการดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ ดังนั้น มาตรา ๒๒ (๔) และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีผลใช้บังคับกับนายสานิตย์ฯ ประกอบกับข้อบังคับของสหกรณ์การเกษตรบางระจันฯ มิได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการดำเนินการไว้แต่อย่างใด นายสานิตย์ฯ จึงสามารถเป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑) มีความเห็นในปัญหาดังกล่าวไว้ว่า สาเหตุที่นายสานิตย์ฯถูกสั่งให้พ้นจากการเป็นกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยนั้น เนื่องจากคณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ฯได้ขายที่ดินของชุมนุมสหกรณ์ฯไปในราคาต่ำกว่าราคาประเมินโดยมิได้ดำเนินการตามข้อบังคับ นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้สั่งให้นายสานิตย์ฯพ้นจากการเป็นกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ฯ ตามมาตรา ๔๗ (๑) และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

เมื่อการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรบางระจัน จำกัด ได้จัดให้มีขึ้นหลังจากวันที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว และมาตรา ๕๒

(๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดห้ามบุคคลที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการ เนื่องจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้เคยกระทำการหรือดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก และเมื่อพิจารณามาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่า เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นเหตุเดียวกันกับเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ กล่าวคือ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายสันติย์ฯเคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากการเป็นกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ด้วยเหตุอันเข้าลักษณะเดียวกันกับเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นว่านายสันติย์ฯเคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๔) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการตามนัยของมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุผลดังกล่าว นายสันติย์ฯจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ของสหกรณ์การเกษตรบางระจัน จำกัด ในการนี้นายทะเบียนสหกรณ์ได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว

บัดนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๒๑๖/๓๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น และได้ขอหารือเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า

นายเฉลิม ปิ่นสกุล กับพวก ซึ่งเป็นผู้ที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ทำนองเดียวกับนายสันติย์ฯ ได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการถือปฏิบัติตามแนวทางการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรมเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. การที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้นายเฉลิมฯ กับพวก พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นคำสั่งของนายทะเบียนที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นโทษทางปกครองอันเป็นการลงทัณฑ์แล้ว นายเฉลิมฯ กับพวก จึงเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้รับการล้างมลทินแล้ว จึงไม่ถือว่าขาดคุณสมบัติในการเป็นกรรมการดำเนินการ

คณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรม เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หมายถึงผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ฯลฯ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และจะได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้นายเฉลิมฯ กับพวก พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขความเสียหายหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ซึ่งจะเกิดแก่สหกรณ์ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยไม่มีการตั้งฐานความผิดและกำหนดโทษแต่อย่างใด นายเฉลิมฯ กับพวก จึงไม่ใช่ที่ต้องโทษหรือผู้ถูกลงโทษทางวินัย จึงไม่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ

๒. คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่สั่งให้นายเฉลิมฯ กับพวก พ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มิได้เป็นไปตามข้อเท็จจริง เนื่องจากชุมนุมสหกรณ์ฯ ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานจนเกิดการขาดทุนติดต่อกันหลายปีเป็นจำนวนมากนั้น มิได้เกิดจากการกระทำของพวกตน แต่เกิดจากการเมืองเข้ามาแทรกแซงและพวกตนไม่ยอมอยู่ในอำนาจทางการเมือง จึงเป็นเหตุให้พวกตนไม่ได้รับความเป็นธรรม คำสั่งของนายทะเบียนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรม เห็นว่า การอ้างว่าคำสั่งนายทะเบียนไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ขัดแย้งกับการร้องขอความเป็นธรรมว่าพวกตนถูกลงโทษทางปกครองโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้รับการล้างมลทิน อันเป็นการอ้างคำสั่งนายทะเบียนเฉพาะที่เป็นประโยชน์กับพวกตนเท่านั้น และเห็นว่าคำสั่งนายทะเบียนดังกล่าวได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ หากนายเฉลิมฯ กับพวก เห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งต่อไป เช่นเดียวกับที่เคยมีกรณีเกิดขึ้นแล้ว

๓. การนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายสันติย์ เทียนขาว เวียนให้สหกรณ์จังหวัดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ กับการจำกัดสิทธิผู้ที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มิให้เป็นกรรมการดำเนินการ เพราะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น นายเฉลิมฯ กับพวก เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาผูกพันเฉพาะนายสันติย์ เทียนขาว หากจะให้ผูกพันผู้เกี่ยวข้องรายอื่นจะต้องนำความเห็นดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ถือปฏิบัติได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไป โดยจะไม่บังคับกับการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับกฎหมาย ส่วนการจะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังจะกระทำมิได้เว้นแต่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

คณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรม เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ความเห็นกรณีนายสันติย์ฯ ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือไม่ แต่โดยปกติจะผูกพันให้เจ้าหน้าที่ของทางราชการต้อง

ถือปฏิบัติและได้มีการแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทราบ ส่วนสหกรณ์จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง แต่สหกรณ์จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการฯ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะการกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขาดคุณสมบัติเป็นเรื่องใหม่ที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ห้ามมิให้บุคคลที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (๔) เป็นกรรมการดำเนินการ ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายต้องการห้ามเฉพาะบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ถึงแม้เหตุตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเป็นเหตุเดียวกันกับเหตุตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มิเช่นนั้นจะเป็นการนำข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับด้วย ซึ่งถ้ากฎหมายประสงค์เช่นนั้นแล้วก็คงบัญญัติไว้ชัดเจนตั้งแต่บัญญัติไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการถอดถอนกรรมการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเคยถูกถอดถอนเมื่อใดหรือตามกฎหมายใดย่อมเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ทำหน้าที่กรรมการตลอดไป ตามมาตรา ๕๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และขจัดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในขณะนี้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรมดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งกรณีกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องในเหตุเดียวกัน และมีปัญหาข้อขัดแย้งเหมือนกันไปพร้อมกันด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารื่อดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หลักเกณฑ์การขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์

ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเรื่องใหม่ที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคลตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑) นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น

^๑ มาตรา ๕๒ ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ

(๑) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต

บทบัญญัติเพื่อห้ามบุคคลซึ่งมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดกลับเข้ามาเป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการในสหกรณ์ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวได้กระทำการหรือดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก และนายทะเบียนได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ห้ามมิให้บุคคลซึ่งถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเข้ามาดำรงตำแหน่งในสหกรณ์ได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเคยมีประวัติดังกล่าวจะมีมาก่อนหรือในขณะที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสหกรณ์และป้องกันมิให้สหกรณ์ต้องได้รับความเสียหายจากการประพฤติมิชอบของกรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงยืนยันความเห็นตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑) ที่เห็นว่า นายสันติย์ เทียนขาว เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรบางระจัน จำกัด

ประเด็นที่สอง นายเฉลิม ปิ่นสกุล กับพวก ซึ่งถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด จะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้นายเฉลิมฯ กับพวก พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด นั้น ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๓ แห่ง

(๒) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่

(๓) เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔)

(๔) เคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

^๒ มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรือดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๒) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(๓) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๔) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ กล่าวคือ ทำให้นายเฉลิมฯ กับพวกต้องพ้นจากสภาพการเป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรฯ แต่คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลทำให้นายเฉลิมฯ กับพวก เป็น “ผู้ต้องโทษ” หรือ “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากคำสั่งของนายทะเบียนดังกล่าวเป็นการสั่งเกี่ยวกับคุณสมบัติของการเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา ๕๒ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่การสั่งลงโทษทางวินัย ประกอบกับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ^๖ ดังนั้น สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกลงโทษทางวินัยตามความหมายของพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เมื่อนายเฉลิมฯ กับพวก ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน จึงไม่ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ

ประเด็นที่สาม คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ที่สั่งให้นายเฉลิมฯ กับพวก พ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ต้องโทษ” หมายความว่า ผู้ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ลงโทษหรือให้กักกัน และให้หมายความรวมถึงผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาล

“ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” หมายความว่า ผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำความผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงบุคคลใดที่ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๖ บันทึก เรื่อง หาข้อปัญหาตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐ (เจ้าหน้าที่ของครุสภาซึ่งถูกลงโทษทางวินัย อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๑๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๗ มาตรา ๕ ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนี้

จากตำแหน่งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวเป็นการสั่งการให้คณะกรรมการออกจากตำแหน่งกรรมการทั้งคณะ เพื่อป้องกันและแก้ไขมิให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์หรือสมาชิก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๗ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่ได้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากนายเฉลิมฯ กับพวก เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใดย่อมมีสิทธิดำเนินการ เพื่อให้มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

ประเด็นที่สี่ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีของนายสันติย์ เทียนขาว จะมีผลผูกพันนายเฉลิม ปิ่นสกุล กับพวก หรือไม่ นั้น เห็นว่า เรื่องนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ได้วางระเบียบในเรื่องการตีความและการให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ว่า กรณีที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๑๐} ในการนี้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามมาตรา ๑๖ (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผล

^๙ มาตรา ๔๗ ในกรณีที่คณะกรรมการกระทำการไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์จำกัด หรือสมาชิก หรือสหกรณ์จำกัดมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชีตามรายงานการสอบบัญชีตามมาตรา ๔๔ หรือกิจการหรือภาวะการเงินตามรายงานการตรวจสอบตามมาตรา ๔๕ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้รู้หรือพบข้อบกพร่องนั้นแจ้งเป็นหนังสือ สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่แก้ไขให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลพอสมควร และนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่ายังไม่สมควรจะสั่งให้เลิกสหกรณ์จำกัดตามมาตรา ๔๑ แล้ว ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการออกจากตำแหน่งกรรมการทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นออกจากตำแหน่งกรรมการ

(๒) ให้ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์จำกัดหรือสมาชิก

(๓) ให้หยุดดำเนินการชั่วคราวเพื่อปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

^{๑๐} มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.๑๑๓๑๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒

^{๑๐} มาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

การพิจารณาในกรณีดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่ขอหารือและได้ส่งสำเนาให้กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามข้อ ๑๐^{๑๑} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์ย่อมมีอำนาจนำหลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยไว้ไปใช้บังคับกับกรณีอื่นได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

^{๑๑} ข้อ ๑๐ เมื่อกรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ที่ขอความเห็นมาทราบโดยเร็วและส่งสำเนาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเพื่อมีมติหรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี