

สหกรณ์ในรัฐธรรมนูญไทย

บทความในคราวนี้ คงจะอินเทรนด์อยู่ได้ไม่ถึงวันที่วารสารไปถึงมือคนสหกรณ์แน่ ๆ ครับ เพราะในขณะที่ผมกำลังพิมพ์อยู่นี้ ร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้นโดย กรธ. ชุดของคุณมีชัย ฤชุพันธุ์ ก็กำลังเผยแพร่ต่อสาธารณชน และพร้อมได้รับการชี้แจง คัดค้าน และถกเถียงเพื่อปรับปรุงจากหลายต่อหลายฝ่าย...ผมคงไม่ได้เข้าวุ่นวายกับเรื่องการใช้ความคิดเห็นหรือครับ สิ่งที่จะมาคุยกับคนสหกรณ์คราวนี้ เป็นเรื่องสั้น ๆ ภายใต้อุปสรรคที่ว่า **"การปรากฏสหกรณ์ในกฎหมายสูงสุดไทย"**



นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

(ขอขอบคุณ <http://mcot-web.mcot.net/fm1005/content.php?id=568a2e71938163019e8b45ce#.VsF1yECDq54>)

หลาย ๆ ท่านคงทราบว่า เรามีกฎหมายสูงสุดของประเทศ (รัฐธรรมนูญและธรรมนูญ) มารวมกัน 19 ฉบับ ปัจจุบันนี้เราอยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และก็คงทราบอยู่แล้วว่า สหกรณ์ในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2459 เป็นเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจะใช้บังคับ

ประการแรก มารู้จักกฎหมายสูงสุดของไทยก่อนดีกว่า แต่ผมจะแบ่งกลุ่มเป็นสองกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1

กลุ่มที่ 2

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประการที่สอง ตามประเด็นที่ผมตั้งไว้แต่แรก อยากทำความเข้าใจกับท่าน ๆ เสียก่อนครับว่า สหกรณ์เป็นการรวมตัวของบุคคลในรูปแบบหนึ่ง สังกัดได้จาก กฎหมายสำหรับสหกรณ์ฉบับแรกของไทยชื่อว่า พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ดังนั้น สหกรณ์คราวนี้ ผมขอขยายไปถึงการเรียกว่าสหกรณ์ว่าเป็น “สมาคม” ด้วยนะครับ เอาล่ะ มาดูกันว่า สหกรณ์ และ สมาคม ปรากฏในกฎหมายสูงสุดของเราอย่างไร โดยผมได้สรุปออกมาดังนี้

ชื่อกฎหมายสูงสุด

การปรากฏของสหกรณ์และสมาคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	มาตรา 14 ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งสมาคม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	มาตรา 14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	มาตรา 23 บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



	<p>มาตรา 69 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านั้นด้วย</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495</p>	<p>มาตรา 26 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511</p>	<p>มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517</p>	<p>มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ โดยการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521</p>	<p>มาตรา 83 รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์</p> <p>มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534</p>	<p>มาตรา 67 วรรคสองตอนท้าย รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิสาหกิจ</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534</p>	<p>มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p> <p>มาตรา 76 วรรคท้าย รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิสาหกิจ</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</p>	<p>มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ โดยการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ
ชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

มาตรา 85 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ การจำกัดเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอน ในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 84(9) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็น อิสระ

มาตรา 2 วรรคแรก ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 4 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เสรีภาพที่ชนชาวไทย เคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณี ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญนี้

จากตาราง ผมพอสรุปให้ทุกท่านได้ว่า การปรากฏสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญจากอดีตถึงปัจจุบันอาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) กฎหมายสูงสุดไทยไม่ได้กำหนดเรื่องการรับรองหรือคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันเป็นสมาคมหรือสหกรณ์เอาไว้เลย กรณีเช่นนี้เกิดในช่วงเวลาที่บ้านเมืองไม่ได้อยู่ในภาวะปกติ ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งคุ้มครองเสรีภาพไว้ด้วย

(2) กฎหมายสูงสุดไทยกำหนดคุ้มครองเสรีภาพในการตั้ง/รวมกันเป็น “สมาคม” ไว้ แต่ไม่ได้คุ้มครองการจัดตั้งสหกรณ์ แท้ที่จริงแล้ว กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้โดยตรง แต่สามารถปรับใช้ถึงกรณีสหกรณ์ได้เช่นกัน แต่ต้องมีวัตถุประสงค์ไม่ฝ่าฝืนกฎหมายและ เป็นไปตามกฎหมายด้วย น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีแนวนโยบายแห่งรัฐในการสนับสนุนการ สหกรณ์เพื่อส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ

(3) กฎหมายสูงสุดไทยกำหนดคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันเป็น “สหกรณ์” กรณีนี้มีข้อจำกัด คือ อำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีแนวนโยบายแห่งรัฐ/แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดมี รัฐพึงกระทำการบางอย่างเพื่อสหกรณ์ด้วย

หากพิจารณาจากแนวโน้มที่ปรากฏขึ้นในกฎหมายสูงสุดไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา จะพบว่า ต่างมีลักษณะตาม (3) ทั้งสิ้น มีการพัฒนาบทบาทของรัฐต่อสหกรณ์เอาไว้ ดังที่ปรากฏล่าสุดตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ ที่นี้ มาตรารัฐธรรมนูญที่ปรากฏภายหลังจากการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บ้างครับ ผมก็สรุปเอามาไว้ให้ตามตารางแล้ว



ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

การปรากฏของสหกรณ์

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตาม มาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสาม ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) โดย คณะกรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญ

มาตรา 54 วรรคแรก
พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์

มาตรา 54 วรรคท้าย
การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 88 วรรคท้าย
รัฐต้องส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม ส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าและบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย ส่งเสริมระบบสหกรณ์ และพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศให้มีคุณภาพ

มาตรา 292
ให้มีการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจมหภาคตามแนวทางดังต่อไปนี้
(6) ปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลและการส่งเสริมสหกรณ์ โดยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อการออมทรัพย์ให้เป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงและมีธรรมาภิบาล และยกระดับมาตรฐานสหกรณ์ประเภทอื่นเพื่อส่งเสริม

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับ) โดย คณะกรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญ

มาตรา 54 วรรคแรก
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์

มาตรา 54 วรรคท้าย
การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 87 วรรคห้า
รัฐต้องส่งเสริมระบบสหกรณ์ วิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม ส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าและบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช. (ร่างเบื้องต้น)
โดย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 266 ให้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ ตามแนวทางดังนี้
(3) เสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โดยมีกลไกอิสระในการปฏิรูประบบการคลังและภาษีอากร เพิ่มภาษีให้ครบถ้วน ขยายขอบเขตของการครอบคลุมของระบบภาษีให้กว้างขวาง รวมทั้งจัดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติที่มีความยั่งยืน ยกเว้นมาตรฐานการดำเนินงานและความมั่นคงของระบบการเงินระดับฐานรากและระบบสหกรณ์ ส่งเสริมตลาดทุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และมีวินัยทางการเงิน

มาตรา 42 วรรคแรก
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์
มาตรา 42 วรรคสอง
การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด



ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2558
(ขอขอบคุณ <http://www.posttoday.com/politic/335995>)

ส่งท้ายกับบทความคราวนี้ว่า หากรัฐธรรมนูญสิ้นสุดไปแล้ว กฎหมายในระดับ “พระราชบัญญัติ” ของไทยยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ดังนั้น สำหรับผมเอง ผมมองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ผ่านกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะมีความมั่นคงมากกว่า นอกจากนี้ โดยสภาพแล้ว กฎหมายระดับพระราชบัญญัติย่อมให้รายละเอียดได้มากกว่าด้วย

ความเห็นเดียวที่ผมจะกล่าวถึงในเรื่อง “สหกรณ์ในรัฐธรรมนูญ” คือ การปรากฏขึ้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาครับ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่ควรหายไปนั่นคือ รัฐธรรมนูญไม่ได้ล้มที่จะคุ้มครอง “เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์”