



ที่ สศ ๐๐๐๑/๑๓๗

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

๑๑ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒ เรื่อง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับ “โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐” จำนวน ๑ ชุด พร้อมสำเนา ๑๐๐ ชุด
๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับ “การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์” จำนวน ๑ ชุด พร้อมสำเนา ๑๐๐ ชุด

ด้วย พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ในการนี้ สภาที่ปรึกษาฯ ได้มีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวพรรณราย ชันชกิจ)

เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๖๑๒-๕๒๒๒ ต่อ ๒๑๘, ๒๒๒

โทรสาร ๐-๒๒๑๖-๕๒๒๒



ที่ สศ 0001 / 119

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 27 ถนนพญาไท กทม. 10400

23 มกราคม 2548

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรื่อง “โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการใช้โทษทางอาญาที่เกินความจำเป็น นำไปสู่การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ถึง 51 มาตรา โดยปรากฏอยู่ในหมวด 3 และหมวด 8 ตามลำดับ

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ได้พิจารณาผลการศึกษาคณะทำงาน การบริการและการท่องเที่ยว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวางแนวทางการกำหนดโทษทางอาญาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมีความเหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญพอสังเขปได้ดังนี้

1. การวางแนวทางที่จะไม่ใช้โทษทางอาญาไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น รัฐต้องยึดหลักเกณฑ์ในการจัดระบบคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

1.1 รัฐต้องคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน และหากมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามครรลองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1.2 รัฐต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองประชาชน และมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ

1.3 รัฐต้องดูแลมิให้ปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดมาทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอื่น

1.4 รัฐต้องมีพันธะหรือหน้าที่ที่ต้องกระทำ เพื่อสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น รัฐให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง รัฐก็มีหน้าที่ในการจัดการและอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง หรือสิทธิเสรีภาพในการศึกษาที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน เป็นต้น

2. รัฐควรเพิ่มโทษทางอาญาต่อผู้ที่กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เพราะเป็นความผิดที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ

3. รัฐต้องปรับปรุงความเหมาะสมของโทษทางอาญาเกี่ยวกับกฎหมายทางการเงิน เนื่องจากนโยบายการใช้บทลงโทษทางอาญายังขาดความชัดเจน กระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญายังขาดประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายอาญาในเรื่องการละเมิดลิขสิทธิ์เป็นการให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก เพื่อปกป้องสิทธิให้เจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษทางอาญาเป็นการจำกัดการพัฒนาทางวิชาการและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล

4. รัฐต้องปรับปรุงความเหมาะสมของโทษทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้มีการใช้โทษปรับที่สัมพันธ์กับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับในขณะที่คงกระทำการฝ่าฝืนอยู่ ใช้มาตรการทางปกครองที่เหมาะสมให้มากขึ้น ใช้กลไกและมาตรการด้านอื่นๆ เพื่อเสริมกลไกและมาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายเดิม รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายหรือโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องและกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมตามหลัก citizen suit และ class action เพื่อให้มีการใช้สิทธิและทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น)

5. รัฐควรกำหนดโทษปรับในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้สูงขึ้น และคำนวณค่าปรับให้มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่ผู้กระทำความผิดได้รับ และความเสียหายที่สังคมได้รับเนื่องจากการกระทำผิดนั้น

6. รัฐควรยกเลิกโทษทางอาญาในความผิดละเมิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ในมาตรา 367 - 398 และนำเอามาตรการทางปกครองหรือมาตรการทางบริหาร รวมถึงมาตรการทางงานบริการสังคมมาใช้แทนการลงโทษทางอาญา

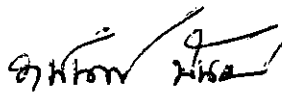
7. รัฐควรมีมาตรการลงโทษทางด้านทรัพย์สินให้มากขึ้น เพราะเป็นมาตรการที่สร้างความเสียหายให้แก่ผู้กระทำความผิดได้มากกว่าการใช้โทษทางอาญาในส่วนของเสรีภาพ และเป็นการลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ในขณะที่ตัวรัฐก็ได้รับประโยชน์จากการริบทรัพย์สินนั้นให้ตกเป็นของแผ่นดินและก็เป็น การตอบโต้ผู้กระทำความผิดให้สำนึกในการกระทำผิด ในส่วนของมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด คือ เงินหรือทรัพย์สินจำนวนมาก การทำลายทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิด และการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ถือว่าเป็นการตอบโต้ที่สาสม

8. รัฐควรมานำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้สำหรับความผิดบางประเภท เช่น ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความผิดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น เพื่อให้เจตนากรณีในการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนสัมฤทธิ์ผลได้จริง เนื่องจากการกำหนดเพียงโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิด ย่อมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติต่างๆ ได้ แต่การนำมาตรการทางปกครองบางประการมาใช้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเฉพาะบางฉบับอาจช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนากรณีแห่งกฎหมายได้มากกว่า

9. รัฐควรมานำมาตรการบริการสังคมมาใช้แทนการลงโทษทางอาญาและนำมาใช้อย่างเป็นอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดกับการรอลงโทษหรือการรอกำหนดโทษ และใช้เป็นมาตรการการให้บริการสังคมแทนค่าปรับ ทั้งนี้ให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้มาตรการบริการสังคมแทนการลงโทษทางอาญาโดยมิต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้สภาที่ปรึกษาฯ ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-9222 ต่อ 207

โทรสาร 0-2612-9152

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับโทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. ความเป็นมา

คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ติดตามศึกษากรณีปัญหา ผลกระทบจากการใช้โทษทางอาญาไปกำกับกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะกิจกรรมทางธุรกิจ จนสร้างความเสียหายและกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ถึง 51 มาตรา ปรากฏอยู่ในหมวด 3 และหมวด 8 ตามลำดับ เนื่องจาก ในปัจจุบันลักษณะของการกระทำความผิด มีความเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยปรากฏในอดีตอย่างมาก การกระทำความผิดซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยในการดำรงชีพ กระทำโดยใช้กำลังรุนแรง ไม่ซับซ้อนและกระทำโดยปัจเจกชน ดังเช่นปรากฏให้เห็นในอดีตได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการกระทำความผิดในลักษณะฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในทางธุรกิจ การค้า ทำให้เกิดความยากลำบากในการแยกเจตนาทุจริต ออกจากความมุ่งหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางการค้าให้ได้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึง จริยธรรมในทางอาชีพ หรือวิชาชีพ ซึ่งในบางครั้ง การนำเอาโทษทางอาญามาควบคุมกำกับกับการกระทำความผิดประเภทนี้ อาจไม่เหมาะสม บางครั้งกลายเป็นเรื่องที่เข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาการใช้โทษทางอาญาที่ไม่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพ แต่มุ่งดำเนินการกับทรัพย์สิน ตลอดจนใช้มาตรการเสริมประเภทต่างๆ ซึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่า ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการทำลายความมุ่งหมายในการกระทำความผิด ซึ่งในปัจจุบันมุ่งประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นหลักได้มากกว่า นอกจากนี้ยังไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากนักจนเกินความจำเป็น

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว

คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการใช้โทษทางอาญาที่เกินความจำเป็น ซึ่งนำไปสู่การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งให้ความคุ้มครอง จึงได้ดำเนินการวิเคราะห์ วิจัยทางด้านเอกสารเกี่ยวกับโทษทางอาญาในลักษณะความผิดต่างๆ ทั้งโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังรุนแรง โทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางธุรกิจและการค้า โทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดเล็กน้อยหรือความผิดลหุโทษ เพื่อให้ได้รับคำตอบจากประชาชนและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดประชุมเพื่อ รับฟังความคิดเห็นในจังหวัดสำคัญใน 5 ภาค คือ จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และกรุงเทพมหานคร ผลที่ได้รับจากการสัมมนา คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว ได้นำมาประมวล วิเคราะห์และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นต่อรัฐบาลต่อไป

3. ผลจากการศึกษาวิจัยของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลจากการศึกษาวิจัย ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่ามีประเด็นเรื่อง โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เกี่ยวกับโทษทางอาญากับลักษณะของการกระทำความผิด ว่ามีความเหมาะสมในการนำมา บังคับใช้หรือไม่ ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของการกระทำความผิด ที่มีความเหมาะสมกับโทษทางอาญา ซึ่งใช้มาตรการ บังคับรุนแรงและส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่กระทบต่อเนื้อตัว ร่างกาย สถาบันที่สำคัญ ของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ
2. ลักษณะของการกระทำความผิดที่มีความเหมาะสมกับโทษทางอาญา ซึ่งใช้มาตรการ บังคับที่ไม่รุนแรงและควรใช้มาตรการอื่นมาเสริม เช่น ความผิดบางประเภทของ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมการค้าการพาณิชย์
3. ลักษณะของการกระทำความผิดที่ไม่เหมาะสมกับโทษทางอาญา แต่ควรใช้มาตรการอื่นแทน เช่น มาตรการบริการสังคม มาตรการชดเชยคืนแก่สังคมและมาตรการทางด้านทรัพย์สิน ความผิดเหล่านั้น ได้แก่ ความผิดเล็กน้อย ความผิดที่เกิดจากข้อห้าม หรือความผิดลหุโทษ

สำหรับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไข ดังนี้

3.1 แนวความคิดในการใช้โทษทางอาญาในการกำกับกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ของประเทศไทย ยังขาดความชัดเจน มีการใช้โทษทางอาญาที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น จะสังเกตได้ว่า กฎหมายที่บัญญัติออกมาในปัจจุบันเกือบทุกฉบับ จะต้องมีการกำหนดโทษทางอาญา เป็นบทบังคับด้วยเสมอ ดังนั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งจะต้อง ไม่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน โดยต้องตรวจสอบดูด้วยว่า การออกกฎหมาย ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพนั้น มีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง รวมทั้งพิจารณาว่าการเยียวยาการละเมิด กฎหมายบางลักษณะนั้น น่าจะใช้มาตรการอื่น เช่น มาตรการทางแพ่งยิ่งกว่ามาตรการทางอาญา

3.2 ในเรื่องโทษทางอาญาที่ใช้กำกับกิจกรรมทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นโทษทางอาญาตาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ยังไม่ได้สัดส่วนกับความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐและประชาชนในส่วนรวม

3.3 โทษทางอาญาที่ใช้กำกับกิจกรรมทางการค้า เห็นได้ว่า โทษทางอาญาไม่สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับการละเมิด ลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เป็นต้น การใช้โทษทางอาญากำกับความผิดประเภทนี้ ก่อให้เกิด ปัญหามากกว่าที่จะมุ่งคุ้มครองผู้ถูกกระทำความผิด มาตรการเยียวยากฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติ สิทธิบัตร เป็นต้น ควรใช้มาตรการทางแพ่งตามแนวทางของอารยประเทศมาใช้แทนโทษทางอาญา

3.4 ในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม การลงโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษที่เกี่ยวกับเสรีภาพ ไม่สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวมได้ ข้อพิจารณาในกรณีนี้คือ นอกเหนือไปจากการบังคับโทษทางอาญาแล้ว ควรมีมาตรการเสริมเพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขฟื้นฟูให้สภาพแวดล้อมที่สูญเสียไปกลับคืนมาดีเหมือนเดิม

3.5 ความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นอีกกรณีหนึ่งที่บ่งชี้ถึงปัญหาในการใช้โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากลักษณะของความผิดเป็นการกระทำของนิติบุคคล ดังนั้น โทษทางอาญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพ คือ โทษจำคุก โทษกักขัง ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดประเภทนี้ ซึ่งเป็นนิติบุคคลได้ ดังนั้นโทษทางอาญาที่บังคับเอากับทรัพย์สิน จึงถูกนำมาพิจารณาว่า มีความเหมาะสมกับการกระทำความผิดประเภทนี้

3.6 ในส่วนของความผิดทางอาญา ซึ่งแยกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ ส่วนของความผิดที่เรียกว่า Mala In se (ความผิดในตัวเอง) กับความผิดที่เรียกว่า Mala Prohibita (ความผิดที่รัฐห้าม/กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด) มีปัญหาให้วิเคราะห์ต่อไปว่า โทษทางอาญาที่ใช้กับความผิดประเภทนี้ มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา สังคมและผู้กระทำความผิดจะได้รับประโยชน์มากขึ้นหรือไม่ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

3.7 สำหรับโทษทางอาญาที่ใช้กับผู้กระทำความผิดนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ โทษที่บังคับเอากับชีวิต ซึ่งได้แก่ โทษประหารชีวิต โทษที่บังคับเอากับเสรีภาพ ซึ่งได้แก่ โทษจำคุก และโทษกักขัง และโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ โทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันแนวโน้มของการกระทำความผิดมุ่งเพื่อได้รับผลประโยชน์ทางด้านทรัพย์สินจำนวนมาก เป็นมูลเหตุจูงใจของการกระทำความผิด ดังนั้น มาตรการดำเนินการทางด้านทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้การป้องปรามอาชญากรรมประสบความสำเร็จได้มากกว่าการใช้โทษทางอาญาในรูปแบบอื่นๆ

3.8 ปัจจุบันนอกเหนือจากโทษทางอาญาแล้ว ประเทศต่างๆ หันมาใช้มาตรการทางปกครองกับความผิดบางประเภทมากขึ้น เพราะหลักเกณฑ์สำคัญในการเอามาตรการทางปกครองมาใช้กับความผิดบางประเภทนั้น ก็เพื่อมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนให้ได้ผลอย่างจริงจังมากขึ้นมากกว่าที่กำหนดไว้ในโทษทางอาญา ดังนั้น มาตรการทางปกครองจะถูกนำมาใช้เพียงใดและอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไป

3.9 เนื่องจากการลงโทษทางอาญาในปัจจุบัน โดยเฉพาะโทษที่บังคับต่อชีวิตและโทษที่บังคับต่อเสรีภาพนั้น จะส่งผลในการป้องปรามการกระทำความผิดได้เฉพาะตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่สังคมซึ่งได้รับความเสียหายด้วยการกระทำความผิด มิได้รับการบำบัดหรือแก้ไขความเสียหายแต่อย่างใด ดังนั้น แนวความคิดในการใช้มาตรการบริการสังคมแทนการลงโทษทางอาญาจึงเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากสังคมจะได้รับการชดเชยคืนแล้ว การบริการสังคมยังไม่ไปกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ของตัวผู้กระทำความผิดมากจนเกินสมควร ดังนั้น มาตรการนี้จึงถูกนำมาพิจารณาเพื่อให้มีการนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการเรื่องโทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังต่อไปนี้

4.1 เพื่อวางแนวทางที่จะไม่ใช่โทษทางอาญาไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่ากรณีจำต้องกระทำ รัฐต้องยึดหลักเกณฑ์ในการจัดระบบคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังต่อไปนี้

4.1.1 การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามครรลองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4.1.2 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ ในขณะที่รัฐตรากฎหมายมาจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐเองก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองประชาชนด้วย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ มีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน

ก. รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพบางอย่าง รัฐไม่สามารถตรากฎหมายออกมาจำกัดได้เลย สิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ ถ้ารัฐตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองอย่างสมบูรณ์ดังกล่าว ก็เท่ากับว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวหาจะมีผลบังคับได้ไม่

ข. การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ต้องตราเป็นกฎหมายที่มาจากรัฐสภา ซึ่งแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน

ค. ถ้ามีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องจัดให้องค์กรของรัฐทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนที่ถูกทำละเมิด เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิ เสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐต้องมีองค์กรชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

4.1.3 การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น รัฐมีหน้าที่ต้องควบคุมมิให้ปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดมาทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอื่น การกระทำตามหน้าที่ดังกล่าวของรัฐเป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองคนทุกคนในสังคมให้มีความสุข และต้องมีการกำหนดโทษไว้ ถ้ามีการละเมิดเกิดขึ้นทั้งทางแพ่งและทางอาญา

4.1.4 การกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพใหม่ เมื่อรัฐให้สิทธิเสรีภาพและคุ้มครองแก่ประชาชนแล้ว รัฐก็มีพันธะหรือหน้าที่ที่ต้องกระทำด้วย เช่น รัฐให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง รัฐก็มีหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้ง อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาเลือกตั้งหรือสิทธิเสรีภาพในการศึกษาที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน

สำหรับเกณฑ์ในการตรวจสอบว่ากฎหมายใดละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ สามารถตรวจสอบได้จากเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) การกระทำอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายจะจำกัดนั้น อยู่ในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่

2) กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น แทรกแซงในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

3) การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจาก

(1) กระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่

(2) การตรวจสอบสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายต้องพิจารณาดังนี้

(ก) ในกรณีที่เป็นสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ การจำกัดสิทธิของกฎหมายนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

(ข) ในกรณีที่เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นไป เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอื่น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

(3) ในกรณีที่มีการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายนั้น ได้กำหนดรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นผู้กำหนดเองนั้น ได้มีการกำหนดไว้อย่างเพียงพอหรือไม่

(4) กฎหมายที่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Verhaeltnismaessigkeitsgrundsatz) หรือไม่

(5) กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ (Wesengehalt des Grundrechts) หรือไม่

(6) กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นการบัญญัติเพื่อใช้เฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือไม่

(7) เฉพาะกรณีของสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมาย กฎหมายที่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพนั้น “ได้กล่าวอ้างมาตรฐานของสิทธิและเสรีภาพที่มาแทรกแซง (Zitiergebot) หรือไม่ และ

(8) กฎหมายที่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้กำหนดองค์ประกอบและผลของกฎหมายแน่นอนชัดเจนเพียงพอหรือไม่

โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้วางแนวทางในการตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อสำคัญจะต้องคำนึงถึง 3 ประการ คือ

- การพิจารณาถึงความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- ข้อพิจารณาในการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ
- การพิจารณาแนวนโยบายของรัฐ

หากผู้ร่างกฎหมายและผู้ตรากฎหมายได้พิจารณาข้อสำคัญทุกครั้งที่มีการร่างกฎหมายหรือตรากฎหมายเพื่อออกมาใช้บังคับกับประชาชน กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ย่อมเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือหากจะกระทบก็จะเป็นไปในแนวทางหรือภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

4.2 ในเรื่องโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นั้น ผลจากการสัมมนา มีข้อเสนอแนะให้เพิ่มโทษทางอาญาต่อผู้ที่กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติเหล่านี้ เพราะเป็นความผิดที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ กระบวนการยุติธรรมมีความยากลำบากต่อการดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันโทษทางอาญากลับน้อยมาก

4.3 สำหรับโทษทางอาญาที่เกี่ยวกับกฎหมายกำกับกิจกรรมทางการเงินนั้น พบว่านโยบายการใช้บทลงโทษทางอาญาของไทยยังขาดความชัดเจน กระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญายังขาดประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายอาญาในเรื่องการละเมิดลิขสิทธิ์เป็นภาระให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากเพื่อปกป้องสิทธิให้เจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษทางอาญาเป็นการจำกัดการพัฒนาทางวิชาการและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ในประเด็นต่อไปนี้

4.3.1 การใช้บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 กำหนดโทษทางอาญาถึง 9 มาตรา คือ มาตรา 69 ถึงมาตรา 77 ส่วนความผิดทางแพ่งมีเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 64 การใช้บทลงโทษทางอาญา ควรใช้เฉพาะในกรณีที่เหมาะสมเท่านั้น เช่น ใช้ในกรณีที่มีการเอื้อยวาททางแพ่งไม่เกิดผลและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือ ใช้ในกรณีที่เป็นการละเมิดในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ นอกนั้นควรเป็นโทษทางแพ่งหรือการเอื้อยวาททางแพ่งเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะการละเมิดลิขสิทธิ์เป็นการกระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของลิขสิทธิ์เท่านั้น ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและผู้บริโภคโดยตรง

4.3.2 การกำหนดอัตราโทษทางอาญา เพื่อความชัดเจนของขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดโทษทางอาญาต้องเหมาะสมกับลักษณะของการละเมิดหรือการกระทำความผิด โดยจัดระดับและประเภทของการกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อการค้า ควรกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ขนาดใหญ่ในอัตราที่สูงกว่าผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ขนาดเล็กตรงลงมาและควรยกเว้นโทษทางอาญาแก่รายย่อย ตลอดจนแยกประเภทของการละเมิดโดยการจำหน่ายและการเผยแพร่ต่อสาธารณชนออกจากกัน เป็นต้น

4.3.3 ความเหมาะสมในการกำหนดอัตราโทษทางอาญา พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ในแต่ละลักษณะ เช่น การเปิดเพลงในสถานบริการหรือร้านอาหารจากแผ่นซีดี โดยไม่ได้รับอนุญาตมีอัตราโทษเท่ากับการผลิตแผ่นซีดีละเมิดลิขสิทธิ์ในโรงงาน เป็นต้น

4.3.4 การใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิโดยมิชอบของเจ้าของลิขสิทธิ์ การคอร์รัปชันของตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพราะอาจอ้างโทษทางอาญาข่มขู่ให้ผู้กระทำผิดยอมให้ผลตอบแทนแทนการถูกดำเนินคดี ซึ่งจะได้รับโทษทางอาญา ประกอบกับการละเมิดลิขสิทธิ์เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ จึงควรกำหนดโทษจำคุกสำหรับการละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่เท่านั้น สำหรับการละเมิดลิขสิทธิ์อื่นๆ ควรมีเพียงโทษปรับหรือการเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง

4.3.5 การจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ควรมีระบบการจัดเก็บที่เหมาะสมและเป็นธรรม และสามารถแก้ไขปัญหาสิทธิที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บ และองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่ดูแลการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์

4.3.6 ระยะเวลาในการคุ้มครองลิขสิทธิ์ ควรกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่คุ้มครองแต่ละประเภท เพื่อเป็นการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ เช่น ระยะเวลาในการคุ้มครองโปรแกรมคอมพิวเตอร์ไม่ควรเกิน 5 ปี เป็นต้น

4.3.7 การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย พร้อมทั้งโทษทางอาญาและสภาพบังคับของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายและผลกระทบของกฎหมายดังกล่าว แต่ที่ผ่านมาการประชาสัมพันธ์ยังมีน้อยและอยู่ในวงจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับทราบถึงข้อเท็จจริง จึงทำให้มีการแอบอ้างนำโทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ไปใช้ข่มขู่รีดไถประชาชน ซึ่งมีความเกรงกลัวต่อโทษทางอาญา ดังนั้น ในการออกกฎหมาย รัฐบาลควรได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้ซึ่งต้องรับผลของการใช้กฎหมายนั้นๆ ได้รับทราบ และควรให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา

นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาในเรื่องพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างกว้างขวางอีกบางประการ เช่น คำว่า “การเผยแพร่ต่อสาธารณชน” ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายต่อประชาชนอย่างยิ่ง เปิดโอกาสให้นายทุนร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ จนบางคนกล่าวว่า การบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ในส่วนนี้กลายเป็นการกรรโชกทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นสมควรแก้ไขถ้อยคำให้กระชับมากกว่านี้ คือ แก้ไขเป็น “การเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อการค้า” จะได้เป็นการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากกว่า

4.4 ในส่วนของความเหมาะสมของโทษทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น เห็นว่า ควรมีการปรับปรุงให้มีการใช้โทษปรับที่สัมพันธ์กับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับในขณะที่คงกระทำการฝ่าฝืนอยู่และควรมีการใช้มาตรการทางปกครองที่เหมาะสมให้มากขึ้น รวมทั้งใช้กลไกและมาตรการด้านอื่นๆ เพื่อเสริมกลไกและมาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายเดิม เช่น การบังคับให้ผู้ประกอบการที่เสี่ยงต่อการก่อให้เกิดมลพิษต้องทำประกันภัย หรือจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายจากสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายหรือโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมลง และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องและกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมตามหลัก citizen suit และ class action เพื่อให้มีการใช้สิทธิและทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.5 ในส่วนของความเหมาะสมของโทษทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น กฎหมายฉบับนี้มีการใช้มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการหลัก ส่วนบทกำหนดโทษอาญาที่มีอยู่ อยู่ในกรอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาด้านความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่พบว่า โทษอาญาที่กำหนดไว้ ส่วนใหญ่กำหนดไว้เป็นโทษปรับตายตัว และมีจำนวนไม่สูงคือปรับสูงสุดเพียงสี่แสนบาท ซึ่งหากพิจารณาถึงผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของผู้ประกอบการขณะที่ยังฝ่าฝืนกฎหมายนี้แล้ว อาจเห็นได้ว่า โทษปรับดังกล่าวมีจำนวนต่ำมาก ซึ่งไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว จึงควรกำหนดโทษปรับในลักษณะสัมพันธ์กับผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจดังกล่าว ตลอดจนความเสียหายที่สังคมได้รับเนื่องจากการกระทำผิดนั้น

4.6 ในส่วนของความเหมาะสมของโทษทางอาญาในความผิดลหุโทษนั้น ควรจะยกเลิกโทษทางอาญาในบทบัญญัติความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และนำเอามาตรการทางปกครองหรือมาตรการทางบริหาร รวมถึงมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้แทนการลงโทษทางอาญา อาทิเช่น การให้เจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งให้กระทำการ ระวังการกระทำการ หรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิด รวมถึงการให้อำนาจเจ้าพนักงานเรียกตัวผู้กระทำความผิดมาอบรม ตักเตือน และให้คำแนะนำในเรื่องการประพฤติปฏิบัติตน ซึ่งการนำมาตรการทางปกครองมาใช้จะให้ประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในความผิดลหุโทษ หรือความผิดเล็กน้อยมากกว่าการนำโทษทางอาญามาบังคับ เนื่องจากโทษทางอาญาขาดความยืดหยุ่นในการนำมาตรการอื่นที่เหมาะสมมาใช้บังคับ แต่ทั้งนี้การยกเลิกโทษทางอาญาในความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีความใกล้เคียงหรือซ้ำซ้อนกับความผิดลหุโทษดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกันด้วย

4.7 ในส่วนของมาตรการทางด้านทรัพย์สินนั้น พิจารณาเห็นว่า เป็นมาตรการที่สร้างความเสียหายให้แก่ผู้กระทำความผิดได้มากกว่าการใช้โทษทางอาญาในส่วนของเสรีภาพ และเป็นการลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ในขณะเดียวกันรัฐก็ได้รับประโยชน์จากการริบให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินและก็เป็น การตอบโต้ผู้กระทำความผิด ในส่วนของมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด คือ เงินหรือทรัพย์สินจำนวนมาก การทำลายทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิด โดยริบให้ตกเป็นของแผ่นดินก็ถือว่าเป็นการตอบโต้ที่สาสมเช่นกัน มาตรการทางด้านทรัพย์สิน ได้แก่

- 4.7.1 การใช้มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ควบคู่ไปกับการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) ซึ่งสามารถติดตามทรัพย์สินไปได้ แม้จะมีการเปลี่ยนสภาพไปที่ทอดก็ตาม
- 4.7.2 การใช้โทษปรับที่ไม่มีอัตราค่าปรับขั้นสูง แต่ให้สามารถปรับได้ใกล้เคียงกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด นอกจากนั้นยังเสนอให้มีการปรับแบบ Day Fine System อีกด้วย
- 4.7.3 มาตรการกำหนดสภาพบังคับ โดยยึดหลักชดเชยความเสียหาย (Restitution) โดยการคืนทรัพย์สินที่ทำให้เสียหาย หรือจ่ายค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น

4.7.4 ใช้มาตรการป้องปรามมิให้เกิดความผิดขึ้นอีก โดยการโฆษณาการกระทำ ความผิดของตนผ่านสื่อต่าง ๆ ด้วยเงินของผู้กระทำความผิดเอง (Notice to Victim)

สำหรับมาตรการป้องปรามอีกมาตรการหนึ่งที่ควรนำมาใช้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการ กระทำความผิดขึ้นอีก คือ การนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยประเภทห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 50 ซึ่งมาตรานี้กฎหมายบัญญัติว่า “เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้น กระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือเนื่องจากการ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้น ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไป อาจจะกระทำความ ผิดเช่นนั้น ขึ้นอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น มีกำหนดเวลา ไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้” มาตรานี้มุ่งตัดโอกาสมิให้ผู้กระทำความผิดที่อาศัยโอกาสจากการ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ กระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก มาตรานี้มีข้อจำกัดตรงที่ต้องใช้ในคดีที่ศาล พิพากษาลงโทษเท่านั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า “เมื่อศาลพิพากษาลงโทษ หรือไม่ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ... ฯลฯ ” ศาลก็ สามารถใช้มาตรานี้ได้

4.7.5 มาตรการกำหนดสภาพบังคับ โดยใช้กระบวนการทางแพ่ง โดยคำนึงถึง ความร้ายแรงของความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้น

4.8 การนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้สำหรับความผิดบางประเภทนั้น ก็เพื่อให้ เจตนารมณ์ในการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนสัมฤทธิ์ผลได้จริง เนื่องจากการกำหนดเพียง โทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิด ย่อมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้ แต่การนำมาตรการทางปกครองบางประการมาใช้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ เฉพาะบางฉบับ อาจช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์เจตนารมณ์แห่งกฎหมายมากกว่า อาทิ มาตรการที่ให้ บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการ ด้วยตนเองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

อนึ่ง ถ้าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งแล้วผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม และหากการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนแล้ว การไม่ปฏิบัติตามย่อมก่อให้เกิด อันตรายแก่สาธารณชน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเห็นได้จากการที่มีการ ปลดปล่อยอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมายควบคุมอาคาร หรืออาคารที่อยู่ในสภาพน่าจะเกิดอันตราย เปิดใช้งานกันอย่างกว้างขวาง รวมถึงโศกนาฏกรรมไม่ว่าจะเป็นกรณีอาคารถล่ม หรือการใช้อาคารผิดประเภท ก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง ทางปกครอง ในเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้โดยการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่หนทาง ในการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็น เรื่องสำคัญที่รัฐควรเร่งหามาตรการเพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มี ความเหมาะสมอยู่แล้วให้สามารถบังคับใช้ได้จริง

4.9ให้นำมาตรการบริการสังคมมาใช้แทนการลงโทษทางอาญาและนำมาใช้อย่างเป็นอิสระโดยไม่จำเป็นต้องผูกติดกับการรอกการลงโทษหรือการรอกการกำหนดโทษ และใช้เป็นมาตรการการให้บริการสังคมแทนค่าปรับ ทั้งนี้ การที่ศาลจะใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษทางอาญาไม่จำเป็นต้องอยู่บนเงื่อนไขใด เพียงแต่ศาลเห็นว่าการให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า ศาลก็อาจมีคำสั่งให้บริการสังคมแทนการลงโทษทางอาญาได้ โดยระดับความผิดที่จะนำมาตราการทำงานบริการสังคมมาใช้แทนการลงโทษทางอาญานั้น จะต้องเป็นกรณีความผิดที่ไม่รุนแรงหรือความผิดอาญาที่เกิดจากข้อห้าม/กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) โดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการค้าและความผิดเล็กน้อยหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งเมื่อนำมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้จะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้กระทำความผิดต่อเศรษฐกิจและต่อสังคมโดยทั่วไป

ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์

โดย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. ความป็นมา

“สหกรณ์” ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยมากกว่า 80 ปี ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 85 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์” รัฐจึงได้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบและสนับสนุนส่งเสริมสหกรณ์ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ด้านเงินทุน ทั้งเงินให้เปล่าและเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยต่ำ ด้านการให้การฝึกอบรม และที่สำคัญ คือ มีการตรากฎหมาย เฉพาะขึ้นมา เพื่อเปิดโอกาสให้สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามี สหกรณ์อีกจำนวนมากที่ยังไม่สามารถดำเนินกิจการได้ตามที่คาดหวัง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ยังคงใช้สหกรณ์ เป็นกลไกของรัฐที่จะนำนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ภาคประชาชน โดยริเริ่ม แผนงาน โครงการต่างๆ จากบนลงสู่ล่าง (Top-Down Policy) โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการ ความพร้อม และ ประโยชน์ที่พึงมีต่อสมาชิกสหกรณ์แต่อย่างใด การสนับสนุนจากภาครัฐที่ผ่านมา มีส่วนทำให้สหกรณ์ อ่อนแอ พึ่งตนเองไม่ได้ อันเนื่องมาจากขาดความเข้าใจถึงแก่นของคำว่า “สหกรณ์” และก่อให้เกิดช่องว่างของการแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มทุน หรือผู้ที่มิได้สนใจสหกรณ์อย่างแท้จริง แต่หวังเพียงใช้ชื่อสหกรณ์ เพื่อต้องการเงินอุดหนุนจากภาครัฐเท่านั้น

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับ รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการสหกรณ์ของเกษตรกร โดยมีเป้าหมาย เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ ให้สหกรณ์สามารถพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง และเป็น เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยสืบไป

2. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ ได้ ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับ รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการสหกรณ์ของเกษตรกร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ศึกษาจากรายงานวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- 1) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 – 2549)
- 3) แผนพัฒนาการสหกรณ์ พ.ศ. 2546 – 2549
- 4) คำประกาศที่ประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 2-4 กุมภาพันธ์ 2547 ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย
- 5) ประกาศองค์การแรงงานระหว่างประเทศ International Labour Organization (ILO)
- 6) แถลงการณ์ว่าด้วยเอกลักษณ์ของการสหกรณ์ ของสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ International Co-operative Alliance (ICA)
- 7) รายงานโครงการวิจัย “รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร” ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 8) นโยบายของรัฐบาล

2.2 เชิญนักวิชาการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดต่อคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์

2.3 จัดสัมมนา

2.3.1 จัดสัมมนาระดมความคิดเห็น ทั้ง 4 ภูมิภาค จากผู้นำสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการด้านสหกรณ์

2.3.2 จัดสัมมนาเชิงวิชาการระดับชาติ เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมระดับประเทศ อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ ได้นำความรู้ และแนวทางในการแก้ไขปัญหามาจากการดำเนินการทั้ง 3 ประการ ข้างต้น มาจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. สถานการณ์ของปัญหา

ผลการดำเนินการศึกษาดังกล่าว สามารถสรุปภาพรวมของปัญหาด้านสหกรณ์ของประเทศไทยได้ว่า “สหกรณ์” อ่อนแอทางด้านการบริหารจัดการ บุคลากรมีประสิทธิภาพต่ำ กรรมการและสมาชิกขาดความเข้าใจและขาดสำนึกอันถูกต้องเกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ขาดความรักความศรัทธา และความเป็นเจ้าของกิจการต่างๆ ของสหกรณ์ ไม่สามารถพัฒนาสมาชิกให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้จริง จึงกล่าวได้ว่า ขบวนการสหกรณ์ไทยประสบกับความล้มเหลว ไม่ใช่ความหวังของภาคประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยภาพรวมได้

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ขบวนการสหกรณ์ประสบความล้มเหลวและตกอยู่ในสภาพเป็นอัมพาต “โตไม่ได้ ตายก็ไม่ตาย” นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายส่งเสริมสนับสนุนของภาครัฐที่ผิดพลาด

ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ทำให้สหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรของภาคประชาชนถูกก้าวข้าม แทรกแซง ครอบงำ จนสูญเสียหลักการสำคัญ คือ ความเป็นอิสระและการพึ่งตนเอง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.1 กฎหมายสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีจุดอ่อนหรือมีข้อจำกัด ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ ดังนี้

3.1.1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 กำหนดให้มี คพช. จำนวน 27 คน ในจำนวนดังกล่าว มีผู้แทนสหกรณ์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเพียง 7 คน นอกนั้นเป็นผู้แทนส่วนราชการโดยตำแหน่ง ซึ่งให้อำนาจ คพช. เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาสหกรณ์

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คพช. ดังกล่าว ทำให้การพัฒนาสหกรณ์ ถูกกระทำและครอบงำ โดยภาครัฐหรือส่วนราชการ แนวทางที่ถูกต้องจึงควรให้ผู้แทนสหกรณ์ ที่แท้จริงเป็นองค์ประกอบส่วนข้างมากใน คพช. เพื่อจะทำให้ นโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ ระดับชาติสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของสหกรณ์ทั่วประเทศ

3.1.2 นายทะเบียนสหกรณ์และการกำกับดูแลสหกรณ์ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จากบทบัญญัติมาตรา 15 - 26 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์

จะเห็นได้ว่า การให้ปัจเจกชนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อาจเกิดความผิดพลาด ในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงหรือดูแลอำนาจได้โดยง่าย จึงควรปรับแนวทางใหม่ที่ถูกต้อง โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ดังกล่าว ควรเป็นองค์กรคณะบุคคล และให้ขบวนการสหกรณ์ มีส่วนร่วมกำกับดูแลกันเอง เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ในการรับจดทะเบียน การสั่งระงับ การดำเนินการ สั่งให้เลิกสหกรณ์ และถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น

3.1.3 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 27 – 32 กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาสหกรณ์ มีคณะกรรมการบริหาร กพส. จำนวน 15 คน ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และกรรมการส่วนใหญ่ เป็นผู้แทนจากส่วนราชการระดับกรม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร กพส. ตลอดจนตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั้น

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของ กพส. ในการสนับสนุนสหกรณ์มีระเบียบหลักเกณฑ์ ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความต้องการของสหกรณ์ จึงทำให้กิจการต่างๆ ของสหกรณ์ ล้มเหลว ขบวนการสหกรณ์จึงให้สมญานาม กพส. ว่า “จุมพิตแห่งความตาย”

3.1.4 กฎหมายสหกรณ์ทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์ขาดความต่อเนื่องเหมาะสม ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางมาตรา มีรายละเอียดมากเกินไป ซึ่งบางเรื่อง

ควรเป็นอำนาจของสหกรณ์ในการตัดสินใจเอง โดยให้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ เช่น มาตรา 50 ที่มีการกำหนดให้สหกรณ์ มีคณะกรรมการดำเนินการได้ไม่เกิน 15 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับการเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ เป็นต้น

3.2 นโยบายและการดำเนินงานของภาครัฐ

3.2.1 นโยบายพัฒนาสหกรณ์ของรัฐ ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง นโยบายหรือแผนพัฒนาสหกรณ์จะถูกกำหนดจากภาคราชการ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นไปได้ว่าการพัฒนาจะตรงและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของสหกรณ์ วิสัยทัศน์เกี่ยวกับสหกรณ์ของภาคราชการและภาคประชาชนย่อมมีความแตกต่างกัน ภาครัฐจะต้องยุติการครอบงำนโยบาย ปลอ่ยให้สหกรณ์คิดเองเท่านั้น จึงจะพึ่งพาตนเองได้

3.2.2 การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ไม่สอดคล้องกับสหกรณ์ ซึ่งจากรายงานการวิจัยโครงการรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร พบว่ามีหน่วยงานภาครัฐ ระดับกรมมากกว่า 63 หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์ โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ยึดถือเป้าหมายและระเบียบของหน่วยงานเป็นหลัก จึงสร้างความขัดแย้งให้กับระบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นภาคประชาชน ดังนั้นการมีหน่วยงานของภาครัฐจำนวนมากเข้าไปส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานที่ทับซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณ และประชาชนเกิดความสับสนเบื่อหน่าย

3.2.3 การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ละเลยกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ จะมุ่งเน้นการกำกับติดตามการดำเนินงานของสหกรณ์ ให้อยู่ในกรอบระบบระเบียบของทางราชการ และให้การสนับสนุนด้านวัตถุดิบของ ตลอดจนงบประมาณเป็นหลัก เพื่อเร่งขยายปริมาณธุรกิจสหกรณ์ให้ได้ตามเป้าหมาย จึงทำให้ขาดมิติการพัฒนาคนและชุมชน ละเลยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของสหกรณ์ โดยยึดคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง ทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์ขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกและขาดลักษณะความเป็นองค์กรชุมชน

3.2.4 ภาพสหกรณ์กลายเป็นกลไกของภาครัฐ ไม่ใช่องค์กรของภาคประชาชน บทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนของภาครัฐต่อสหกรณ์ จึงมีลักษณะครอบงำและสงเคราะห์ในรูปของเงินทุน ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่า สหกรณ์ คือ ภาคราชการ ประกอบกับกฎหมายสหกรณ์ ระเบียบของภาคราชการที่ใช้บังคับต่อสหกรณ์ไม่สอดคล้องเหมาะสม จึงทำให้ประชาชนปฏิเสธระบบสหกรณ์ และได้ดำเนินการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนที่มีได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยโครงการรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกรพบว่า องค์กรภาคประชาชนมีจำนวนมาก ทั้งธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มพัฒนาอาชีพ ฯลฯ ซึ่งกลุ่มหรือ

องค์กรดังกล่าว ใช้หลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์ในการรวมกลุ่ม แต่มีความแตกต่างกับสหกรณ์จดทะเบียน เพราะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ สมาชิกมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมอย่างจริงจังและเป็นไปตามความต้องการอย่างแท้จริง จึงทำให้สมาชิกมีความรัก ผูกพัน และศรัทธาต่อองค์กร และที่สำคัญอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว คือ “สหกรณ์ภาคประชาชนอย่างแท้จริง”

4. ข้อเสนอแนะ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดกรอบทิศทางการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์สามารถพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง และสามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยสืบไป ซึ่งประกอบไปด้วยเป้าหมายและภารกิจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 เป้าหมาย

4.1.1 ให้สหกรณ์เป็นองค์กรภาคประชาชน มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและสามารถพึ่งตนเองได้

4.1.2 ให้ขบวนการสหกรณ์ มีระบบสนับสนุนด้านวิชาการ ด้านสารสนเทศ ด้านการเงิน อย่างทั่วถึงพอเพียงต่อการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ มั่นคงและยั่งยืน

4.1.3 ให้สังคมไทยมีความเข้าใจ เห็นความสำคัญ เข้าร่วมและใช้ขบวนการสหกรณ์พัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดสันติสุข

4.2 ภารกิจ

4.2.1 การปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

4.2.2 การปฏิรูประบบการสนับสนุน

4.2.3 การปฏิรูปนโยบายเพื่อสร้างสังคมสหกรณ์

ภารกิจที่ 1 : การปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่ใช้ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคและปัญหาสำคัญต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ จึงสมควรยกเลิกและตรากฎหมายขึ้นใหม่ ดังนี้

1. กรอบคิดพื้นฐานในการยกร่างกฎหมายสหกรณ์ การยกร่างกฎหมายสหกรณ์ ให้ใช้กรอบคิดพื้นฐานเป็นส่วนสำคัญประกอบการพิจารณา ดังนี้

1.1 กฎหมายต้องสร้างความเป็นเอกภาพของขบวนการสหกรณ์ จึงควรมีกฎหมายสหกรณ์เพียงฉบับเดียว ที่สามารถใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสหกรณ์ทุกประเภทที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.2 บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป ต้องมีน้อยมาตรา คลุมลักษณะทั่วไปอย่างกว้างๆ เพื่อให้สหกรณ์มีความเป็นอิสระภายใต้ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นด้วยตนเอง

1.3 กฎหมายต้องสะท้อนภาพการส่งเสริม สนับสนุนของรัฐให้ชัดเจน ในการประกัน ความเป็นอิสระและพึ่งตนเองของสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์เป็นองค์กรภาคประชาชน

2. การปฏิรูปโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ ต้องดำเนินการใน 2 ส่วน คือ

2.1 **สหกรณ์แห่งชาติ** ให้ประกอบด้วย สมาชิกสหกรณ์แห่งชาติที่ได้มาโดยวิธีการ สรรหาจากผู้แทนสหกรณ์ทุกประเภทจากทั่วประเทศ เพื่อให้เป็นองค์กรกลางสูงสุดที่มีหน้าที่สำคัญ คือ กำหนดทิศทาง นโยบาย การพัฒนาสหกรณ์ระดับชาติ

2.2 **คณะกรรมการสหกรณ์แห่งชาติ** ให้ประกอบด้วย กลุ่มบุคคล 3 ฝ่าย คือ

- 1) สมาชิกสหกรณ์แห่งชาติ จำนวนไม่เกิน 3 ใน 5 โดยวิธีเลือกกันเอง
- 2) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 5 โดยวิธีการสรรหา
- 3) ผู้แทนส่วนราชการ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 5 โดยวิธีการสรรหา

ทั้งนี้ให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสหกรณ์ รวมถึง การพัฒนาระบบสหกรณ์

3. กระบวนการยกร่างกฎหมาย การปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์ให้มีกระบวนการยกร่าง ซึ่ง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : จัดตั้งคณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์

■ **องค์ประกอบคณะทำงาน :** ประกอบด้วย ผู้แทนสหกรณ์มากกว่ากึ่งหนึ่ง และบุคคลที่มีความรู้และเชี่ยวชาญทางด้านสหกรณ์ กฎหมาย การบริหารจัดการ การเงิน การปกครอง สังคมศาสตร์และมนุษยวิทยา ทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติ โดยวิธีการสรรหา

■ **หน้าที่ความรับผิดชอบ :** ศึกษาค้นคว้าและดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่ง กรอบแนวคิดกฎหมายที่พึงประสงค์ของการยกร่างกฎหมายสหกรณ์

ขั้นตอนที่ 2 : การกำหนดกรอบแนวคิด “กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์”

■ **กรอบแนวคิดสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :** จะชี้ให้เห็น ระบบกฎหมาย สหกรณ์ องค์ประกอบ และเนื้อหาสาระของกฎหมายสหกรณ์ ที่จะเป็นกลไกให้บรรลุวิสัยทัศน์ การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ “ให้เป็นสหกรณ์พึ่งพาตนเอง มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ มีระบบ เครือข่ายพันธมิตรที่เอื้อต่อความมั่นคงและยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของสมาชิก ชุมชน สังคมและประเทศ”

■ **การดำเนินการในการกำหนดกรอบแนวคิด :** “กฎหมายสหกรณ์ที่พึง ประสงค์” ควรได้นำองค์ความรู้จากการวิจัย กฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศที่น่าสนใจ หลักการและ วิธีการสหกรณ์ ตลอดจนประกาศของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ในประเทศเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific) ครั้งที่ 5 ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย และประกาศ ILO ข้อที่ 27 มาพิจารณา ควบคู่ไปกับการจัดการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง “กฎหมายสหกรณ์ในกลุ่มนักสหกรณ์”

■ **ผู้รับผิดชอบ :** คณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์

ขั้นตอนที่ 3 : การยกร่างกฎหมายสหกรณ์

- ผู้รับผิดชอบ : คณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์
- กรอบในการยกร่าง : ให้ใช้องค์ความรู้/สารสนเทศ จากขั้นตอนที่ 2 ภายใต้อ

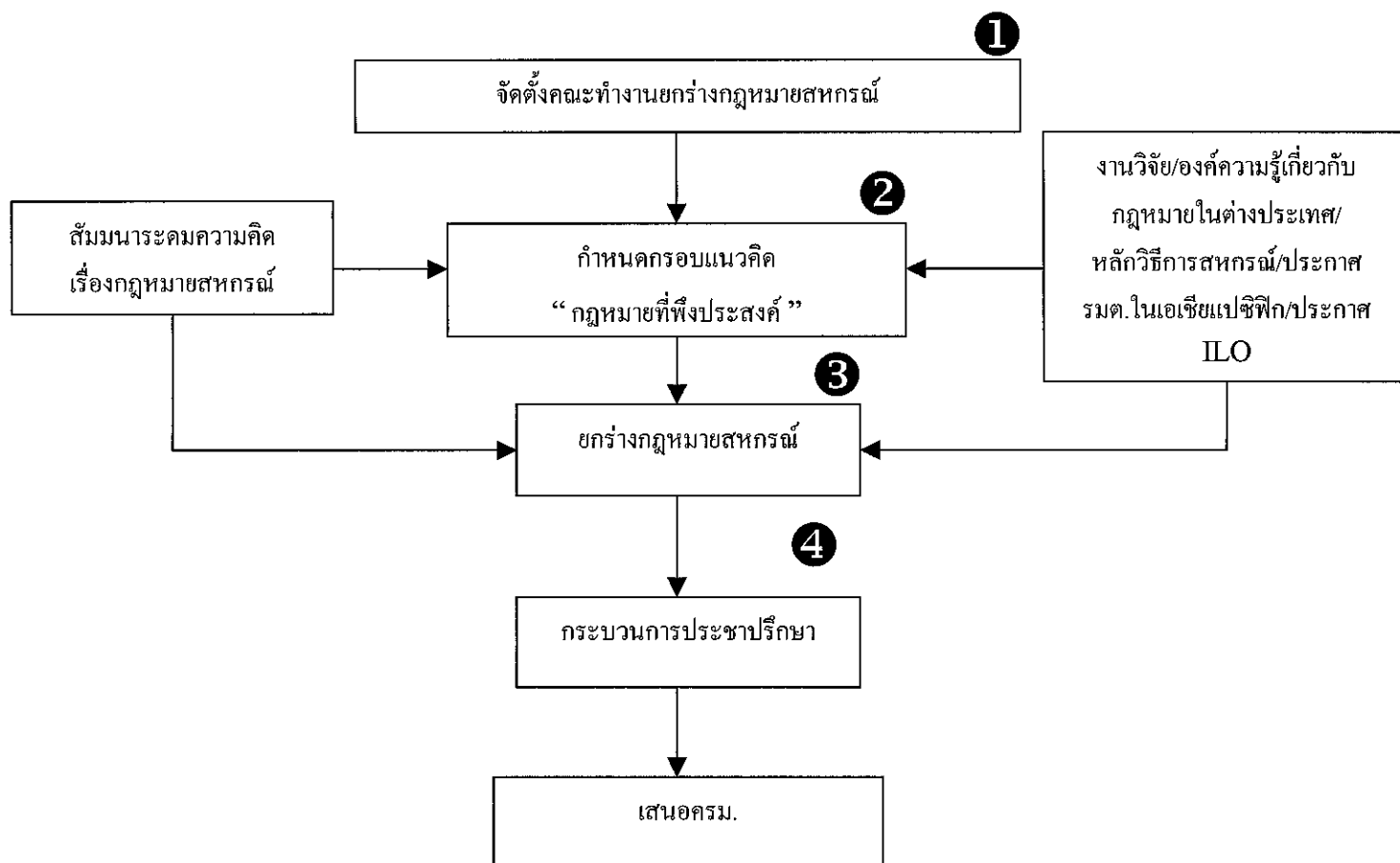
กรอบแนวคิด “กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์” (ไม่ต้องคำนึงถึงกฎหมายสหกรณ์ที่มีอยู่เดิม)

ขั้นตอนที่ 4 : กระบวนการปรึกษาหารือ (Public Consultation)

- ผู้รับผิดชอบ : คณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์
- กลุ่มเป้าหมาย : ผู้เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ ทั้งสหกรณ์จดทะเบียน

สหกรณ์ภาคประชาชน ภาครัฐ NGOs และนักวิชาการ

กระบวนการยกร่างกฎหมายสหกรณ์



ภารกิจที่ 2 : การปฏิรูประบบการสนับสนุน

เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนขบวนการสหกรณ์ให้สามารถพึ่งตนเองได้ รัฐควรจัดตั้งองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หรือองค์กรรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ โดยเฉพาะภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกัน บนพื้นฐานการพึ่งตนเองของสหกรณ์ในระยะยาว ดังนี้

1. ด้านฐานข้อมูล

1.1 การสนับสนุนด้านการตลาด ได้แก่ การพัฒนาระบบสนับสนุนที่จำเป็นด้านการตลาด เช่น ข้อมูลการผลิต ข้อมูลราคา ผู้ซื้อ ผู้ขาย แนวโน้มและทิศทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สำคัญๆ ของสมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เข้าถึงระบบข้อมูลต่างๆ ที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในการตัดสินใจวางแผนด้านการส่งเสริมอาชีพแก่สมาชิก การวางแผนด้านธุรกิจซื้อขายของสหกรณ์ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์

1.2 การสนับสนุนวิชาการด้านสหกรณ์ ทำหน้าที่ด้านการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูล ความรู้ มาใช้สนับสนุนการพัฒนาขบวนการพัฒนาสหกรณ์ การจัดวางระบบดำเนินการ การศึกษาอบรม และการพัฒนาทางด้านวิชาการแก่ขบวนการสหกรณ์

1.3 การสนับสนุนศูนย์สารสนเทศสหกรณ์

1) ดำเนินการศูนย์สารสนเทศสหกรณ์ ได้แก่ การพัฒนาระบบสารสนเทศการจัดการ ที่สหกรณ์สามารถเข้าถึงระบบข้อมูลข่าวสาร และนำไปปรับใช้ในการบริหารจัดการสหกรณ์ของตนเองได้อย่างรวดเร็ว

2) ส่งเสริมสนับสนุนให้สหกรณ์มีศูนย์สารสนเทศเป็นของตนเองอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

2. ด้านการบริหารจัดการ

2.1 การสนับสนุนกองทุนพัฒนาสหกรณ์

1) ต้องให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน ได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมในการพัฒนากิจการต่างๆ

2) ดำเนินการศึกษาและทดลองดำเนินการ “ธนาคารสหกรณ์” โดยความต้องการของขบวนการสหกรณ์ เพื่อการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ที่ถาวรขึ้นในอนาคต

2.2 การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการสหกรณ์ ที่อ่อนแอ และไม่สามารถจัดจ้างพนักงานด้วยตนเองได้ รัฐควรให้การสนับสนุนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการ เช่น การจัดทำเอกสารการประชุม การจัดการด้านการเงิน การบัญชี จนกว่าสหกรณ์จะสามารถพึ่งตนเองได้ โดยให้การสนับสนุนบุคลากร 1 คน ต่อ 5 สหกรณ์ และให้บุคลากรดังกล่าว อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของขบวนการสหกรณ์

ภารกิจที่ 3 : การปฏิรูปนโยบายเพื่อสร้างสังคมสหกรณ์

เพื่อให้สหกรณ์ได้รับการพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับและศรัทธาของสาธารณชน ใช้อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ในการแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง มากขึ้น รัฐจึงควรกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างสังคมสหกรณ์ ดังนี้

1. กำหนดให้นโยบาย “สร้างสังคมสหกรณ์” เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งต้องส่งเสริม สนับสนุนขบวนการสหกรณ์อย่างจริงจัง เพื่อให้มีบทบาทโดดเด่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แบบบูรณาการ และที่สำคัญต้องรณรงค์ให้การศึกษาทุกรูปแบบต่อสาธารณชนอย่างเป็นกระบวนการ

2. นโยบายสร้าง “ชุมชนสหกรณ์ ” ต้องส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาองค์ความรู้ของชุมชน เพื่อปลูกฝังอุดมการณ์ หลักการ วิธีการสหกรณ์ อันเป็นแนวคิดในการ พัฒนาชุมชนแบบองค์รวม สนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์ในระดับชุมชน และพัฒนาให้มีบทบาทสำคัญ ต่อการดำเนินวิถีชีวิตของบุคคล ครอบครัว และชุมชน โดยใช้สหกรณ์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาคน ตั้งแต่เกิดจนตาย

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์ในสถานศึกษา โดยเร่งดำเนินการให้มีหลักสูตรวิชาการ สหกรณ์ในสถานศึกษาทุกระดับ รวมถึงการจัดตั้งสหกรณ์ทุกรูปแบบอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิด การเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติการจริงจัง ของครู นักเรียน นักศึกษา บุคลากรทางการศึกษา และเชื่อมโยง สหกรณ์ชุมชนกับสหกรณ์ในสถานศึกษาให้เกิดการเรียนรู้ ฟังพาสังกันและกัน

4. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์ในทุกภาคส่วนของสังคม ต้องมีการกำหนดให้เป็น นโยบาย และดำเนินการเผยแพร่ความรู้ ข่าวสาร ให้ทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พรรคการเมือง ได้มีความเข้าใจและตื่นตัว ทางสหกรณ์ โดยอาศัยรูปแบบการจัดตั้งสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตนเอง พัฒนาความร่วมมือ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งภายในองค์กรของตนเอง และให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรอื่นๆ
