

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542
Legal problems about the appeal of the Cooperatives Act 2542

กิตติวิช ยูระทัย^{1*}

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเฉลิมกาญจนา 99 หมู่ 6 โพธิ์ อำเภอก เมืองศรีสะเกษ 33000

Email : kittituch.tae@gmail.com

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสหกรณ์ไว้ โดยกฎหมายสหกรณ์กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเข้ามาดูแลกิจการของสหกรณ์ โดยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาสหกรณ์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ เนื่องด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ตลอดถึงการพิจารณาแก้ไขปัญหาค้ำประกันในสหกรณ์ การที่กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกคำสั่ง ยกเลิกคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง การใช้บังคับและการตีความ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ได้กำหนดให้เฉพาะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาเท่านั้นมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และในกรณีศึกษาพบว่าคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนั้นคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียน

คำสำคัญ : การจัดตั้ง, สหกรณ์, คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

ABSTRACT

The aim is to study concept of the Cooperative Act B.E. 2542, which is the law used in the supervision of cooperatives, roles and duties of cooperatives have been defined. The Cooperative Law requires the National Cooperative Development Board to take care of the affairs of cooperatives. The National Cooperative Development Board will play an important role in formulating policies and planning for the development of cooperatives in the country.

The study found legal problems related to the appeal process of the Cooperatives Act. Due to the determination of the National Cooperative Development Board to have the power and duty in the supervision of cooperatives as well as considering the resolution of disputes in cooperatives. The cooperative law provides that the National Cooperative Development Board has the power provided by law. But that law does not have clear rules. Causes problems in determining the rules for issuing orders, cancel orders, revoke orders Application and interpretation According to the Administrative Procedure Act B.E. 2539, it has been set to be specific Administrative

order or supervisors only have the power to revoke such administrative orders. And in this case study, it was found that the National Cooperative Development Board was not the officer who issued the order. And is not in charge of the Registrar of Cooperatives, therefore, the National Cooperative Development Board has no power to revoke the registrar's order.

Keywords: appeal, Cooperative, National cooperative development board

บทนำ

ในระหว่างศตวรรษที่ 18-19 ได้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในยุโรปจึงมีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคน ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ คือ เกิดการว่างงาน และเศรษฐกิจตกต่ำทั่วไป การเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงครั้งนี้เริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ ชาวอังกฤษต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างมาก จากการที่นายทุนใช้เครื่องจักรแทนแรงงาน มีการปลดคนงานออกจากโรงงาน ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยต้องเลิกกิจการไป สภาพสังคมทั่วไปมีการแบ่งชนชั้นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายทุน และทางฝ่ายกรรมกร นายทุนพยายามแสวงหากำไรจากการลงทุนมากที่สุด โดยการเอาเปรียบฝ่ายกรรมกรทุกวิถีทาง

จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ บรรดากรรมกรที่ถูกบีบคั้นทั้งหลายจึงเริ่มแสวงหาหนทางที่จะปลดปล่อยความทุกข์ของพวกเขาตนประกอบกับเวลานั้นมีนักเศรษฐศาสตร์ที่มีความคิด ที่จะช่วยพยุ่งฐานะของสังคมให้ดีขึ้นได้ เสนอแนวทางระหว่างผู้เดือดร้อนให้รู้จักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แนวความคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดระบบสหกรณ์ขึ้นในเวลาต่อมา

การสหกรณ์ในประเทศไทย เกิดขึ้นได้โดยมีมูลเหตุมาจากสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเอง มาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุนในการ

ขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไป กู้ยืมเงินจากบุคคลอื่น ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและยังถูกเอาเปรียบ จากพ่อค้า นายทุนทุกวิถีทาง ชาวนาจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทำนาได้ข้าวเท่าใดก็ต้องขายใช้หนี้เกือบหมด นอกจากนี้การที่ทำนา ยังคงมีผลผลิตที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ถ้าปีไหนผลผลิตเสียหาย ก็จะทำให้หนี้สินพอกพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนลูกหนี้บางรายต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ และกลายเป็นผู้เช่านา หรือเร่ร่อนไม่มีที่ดินทำกินไปในที่สุด

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐได้มีการช่วยเหลือประชาชน โดยมีการจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกในประเทศไทยโดยมีการจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ มีความแตกต่างกันกับในฝั่งประเทศในอเมริกาและยุโรป

ที่เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยเหลือตนเอง โดยประชาชนให้การช่วยเหลือร่วมมือกันเพื่อผลักดันให้เกิดสหกรณ์เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านการสหกรณ์ของไทย สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการเสนอรูปแบบโครงการเศรษฐกิจที่เรียกกันว่าสมุดปกเหลืองต่อรัฐบาลเพื่อใช้เป็นนโยบายในการบริหารเศรษฐกิจในประเทศ ตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร โดยดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบสหกรณ์ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าเป็นแนวคิดแบบ

สังคมนิยม ซึ่งในสมัยนั้นได้มีการต่อสู้กันระหว่างแนวความคิดด้านเสรีนิยมประชาธิปไตย และสังคมนิยมอย่างรุนแรง รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้มีการยกเลิกแนวคิดดังกล่าวไม่ได้นำมาใช้ จนมาถึงปี พ.ศ. 2492 เริ่มมีการบัญญัติเรื่องสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ

นับแต่นั้นมาได้มีการแก้ไข ปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายการสหกรณ์เรื่อยมา แม้จะมีการแก้ไข ยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่ก็ยังคงบัญญัติเรื่องสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสหกรณ์ไว้ใน มาตรา 64 ดังนี้ “...บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...” วรรคสอง “...ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” และในวรรคสาม “...การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ...” และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสาม “...รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน...”

แม้สหกรณ์ในประเทศไทยจะได้มีการริเริ่มโดยรัฐ และได้มีการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ 2560 แต่ในปัจจุบันนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้มีการคุ้มครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน แต่ยังคงให้มีสิทธิเสรีภาพอยู่จึงยังเข้าใจได้ว่าสหกรณ์ในประเทศไทยได้มีการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และ

สหกรณ์นั้นถือเป็นองค์กรทางปกครองตามหลักกฎหมายมหาชน แต่การที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการให้การออกกระเปียบข้อบังคับใด ๆ ที่เป็นการขัดแย้งแก่การให้อำนาจฝ่ายปกครองในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองนั้น หรือการควบคุมการดำเนินการใด ๆ ของสหกรณ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นการให้อำนาจเกินกว่าสมควร

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 พบว่าคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามข้อกำหนดในกฎหมายสหกรณ์นั้นยังคงมีปัญหาบางประการซึ่งอาจทำให้การดำเนินการในด้านต่างๆของสหกรณ์เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ตลอดจนสมควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข เช่น

ปัญหาการอุทธรณ์อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกคำสั่ง ยกเลิกคำสั่ง เพิกถอนคำสั่ง หรือการปฏิบัติหน้าที่ของตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของคณะทำงานของสหกรณ์

2.แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับคณะกรรมการ

2.1 องค์กรทางปกครอง

2.1.1 ความหมายขององค์กรทางปกครอง

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543 : 9) เช่น

1. กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

2. จังหวัด อำเภอ ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

5. หน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น

2.1.2 ประเภทขององค์กรทางปกครอง

องค์กรทางปกครอง คือ การจัดองค์การหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน โดยองค์กรแต่ละรูปแบบจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกัน และต่างจะดำเนินงานแทน “รัฐ” เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน การจัดองค์กรให้ทำงานแทนรัฐอาจจำแนกได้เป็น 9 ประเภท ได้แก่ รัฐราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่รายบุคคล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนผู้ได้รับมอบหมาย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 61) ในที่นี้จะขอกกล่าวโดยละเอียดถึงองค์กรทางปกครองในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ดังนี้

ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการ” ในทางวิชาการนั้นได้มีผู้ให้นิยามความหมาย ง่ายๆ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่างซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (Group Action) (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2526 : 51)

(2) คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารบางอย่าง คณะกรรมการนั้น

ทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (Group) และต้องการความอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สำนักงานคณะกรรมการมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงาน บางอย่าง พิเศษจากงานประจำตามปกติ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2526 : 63)

(3) คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่อง ที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2522 : 110)

การจัดองค์กรทางปกครองแต่เดิมจะมีศูนย์รวมอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม อันอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ในระยะหลังการจัดองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการจะมีมากขึ้นตามลำดับ บางครั้งมีผู้มองไปในทางลบว่าตั้งคณะกรรมการกันมากมายเกินไปจนทำให้การงานล่าช้าไม่มีผลงาน ข้อเสียของระบบคณะกรรมการนั้นมีจริงเพราะการปฏิบัติงานวิธีการประชุมร่วมกันนั้นจะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูง และหากหวังให้ได้มติเอกฉันท์เสมอไปก็อาจเกิดเผด็จการของฝ่ายข้างน้อยได้ การนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในบางกรณีที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้มติของคณะกรรมการจะเป็นจุดยุติที่รวมขอมกัน แทนที่จะเป็นจุดยุติที่มีคุณภาพแห่งการตัดสินใจ แต่แท้จริงระบบคณะกรรมการได้ใช้กันมาแต่โบราณและมีข้อดีอยู่มาก เช่น ได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคนๆ เดียว ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง เกิดความกระจ่างในการประสานงาน และยังเป็นารรวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้ากัน ทำให้งานเกิดผลเร็ว เป็นต้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 82)

คณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2522 : 112) คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น

ตามความมุ่งหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล

(1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา ได้แก่ คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี คณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์กรนั้นได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการวิจัย งานที่มีลักษณะทั้งทั่วๆ ไปและเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อนอันเป็นการกลั่นกรองที่องค์กรนั้นๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป ส่วนคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์กรนั้นๆ อาจจะต้องแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาดำเนินการ และเมื่อภารกิจนั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็จะหมดสภาพไปในตัว

(2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมายหรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท (ประทาน คงฤทธิ ศีกษากร, 2522: 113-114) คือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง วางแผน และโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม และ คณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการหรือองค์กรที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้น คำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีผลผูกมัดองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหาขอคำปรึกษา

(3) คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition) ได้แก่ การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้าเป็น

คณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสภาทนายความ คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้นหรือกรณีเป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกันหรือขัดแย้งกัน แล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันหรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารซึ่งจะเป็นหนทางขจัดข้อขัดแย้งกันได้ รวมทั้งกรณีการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นต้นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

การจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่าง ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2540 : 83)

การแต่งตั้งกรรมการ คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีที่ต้องการความโปร่งใส หรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีที่ต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็น

ผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักการว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 75) จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับมิได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้น ๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, 2540 : 83)

การดำรงตำแหน่งกรรมการ คณะกรรมการอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งหลายรูปแบบ ในกรณีที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออก โดยมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อมิให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 มาตรา 10) แต่โดยทั่วไปที่ไม่เคร่งครัดเช่นนั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งคู่เพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งจะได้พิจารณาได้เต็มที่ ในรูปแบบเช่นนี้กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่ คงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการคณะนั้นเท่านั้น (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 77) และในกรณีที่กรรมการนั้นมีวาระที่เป็นโดยตำแหน่งแล้วก็ถือเป็นเรื่องสมควรใจเฉพาะตัว ดังนั้นกรรมการจึงมีสิทธิลาออกได้เสมอ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 76 (2))

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครอง โดยทั่วไปมักจะให้ผู้รับผิดชอบในการตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ เพื่อให้สามารถปรับปรุงองค์ประกอบเพื่อให้การทำงานสำเร็จเป้าหมายตามที่ผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งต้องการ แต่ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเนื่องจากต้องการให้มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการหลักการให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อจึงต้องห้ามมิให้นำมาใช้บังคับ โดยการให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีเหตุอันสำคัญเฉพาะเมื่อบกพร่อง

อย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 78)

นอกจากนี้ กรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้ หากมีกรณีไม่เหมาะสมเกิดขึ้น เช่น ล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือต้องโทษจำคุก (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 76)

การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะมีได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายไว้อย่างชัดเจน โดยทั่วไปแล้วก็จะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง แต่ในบทบัญญัติในส่วนทฤษฎีทั่วไปก็ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยเช่น ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ประกอบคำสั่งทางปกครอง(มาตรา 39 วรรคหนึ่ง) ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และการกำหนดของผลในการเพิกถอนใช้บังคับตั้งแต่วิธีใด (มาตรา 50) เป็นต้น และยังมีบางมาตราที่กำหนดถึงเรื่องดุลพินิจ เช่น การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองว่า จะต้องประกอบด้วยข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3))การพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อาจใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 46) แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งจะต้องอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมาอธิบายว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และอยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ” (กมลชัย รัตนสาภาวงศ์, 2517 : 97-100)

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) (เอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล : 49) คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออำนาจที่กฎหมายให้ฝ่าย

ปกครองพิจารณาเลือกกระทำ ปฏิบัติหรือตัดสินใจอย่างไรใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และอาจมีการตัดสินใจหลายอย่าง แต่อย่างไรก็ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น โดยสรุปอำนาจดุลพินิจ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะเลือกตัดสินใจได้ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงแก่กรณี

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) (สมยศ เชื้อไทย, 2530 : 57) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และใช้อำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในเนื้อความ ซึ่งอำนาจผูกพันก็คือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันก็เนื่องจากความคิดในเรื่องความยุติธรรมทั่วไป คือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติข้อเท็จจริงเฉพาะราย

2. หลักวิธีบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้นิยามความหมายของวิธีปฏิบัติราชการ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, เล่มเดิม : 100-103) ไว้โดยรวมการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองและการตรากฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองด้วย ส่วนความหมายของการพิจารณาทางปกครองนั้นคือการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (มาตรา 5) จึงต้องทำความเข้าใจคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นว่า อาจเป็นกรณีที่มีความจำเป็นฉุกเฉินที่จะต้องเร่งด่วนในการออกคำสั่งก็ได้ ซึ่งได้เรียกในทางวิชาการว่า นิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยไม่มีวิธีพิจารณา (Verfahrensfreie Verwaltungsakte) นิติกรรมทางปกครองบางอย่างที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก จะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะพิเศษซึ่งกฎหมายนี้มิได้กล่าวถึง วิธีพิจารณาทางปกครองที่เป็นรูปแบบทั่วไปอาจสรุปได้ดังนี้

1. สถานะของผู้ร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองจะเรียกว่าเป็นคู่กรณี (มาตรา 21) หรือจะอธิบายทางวิชาการว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมหาชน (Subject) แต่จะไม่ใช่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือที่เรียกว่าวัตถุทางปกครอง (object) อีกต่อไป ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้มีความสามารถที่จะกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ (มาตรา 22) โดยหลักแล้วผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง และอาจมีทนายความหรือที่ปรึกษาของตนคอยให้การช่วยเหลือในการพิจารณาทางปกครองได้ (มาตรา 23) ส่วนการส่งมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนนั้น จะต้องทำการแต่งตั้งเป็นหนังสือ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (มาตรา 24 มาตรา 25)

2. เขตอำนาจเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา 12) ซึ่งจะต้องตีความให้หมายถึงเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ในเนื้อหา และภายในเขตท้องที่ด้วย

3.กฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ในต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 กฎหมายสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์

ความตื่นตัวในกิจการสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์เกิดขึ้นในกลุ่มของชาวเมืองและประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกประกาศใช้ในเดือนเมษายน 1906 ตามมาด้วยกฎหมายว่าด้วยสมาคมสหกรณ์เพื่อการให้สินเชื่อในชนบท (Rural Credit Cooperatives Associations Act) ในปี ค.ศ.1915 การจัดตั้งสหกรณ์ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในช่วงการยึดครองของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ บรรดาสหกรณ์ทั้งหลายได้จดทะเบียนตามกฎหมายหลายฉบับได้แก่กฎหมายสหกรณ์เลขที่ 1459 ประกาศใช้เมื่อ 1 เมษายน 1906 กฎหมายสมาคมสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายลำดับที่ 2508 ประกาศใช้เมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 1927 และได้แก้ไขเมื่อเมษายน 1973 กฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดได้บังคับใช้เรื่อยมาควบคู่กับระบบการกำกับดูแลที่แบ่งไปตามแต่ละภาคส่วน จนกระทั่งได้มีการรวมกฎหมายทั้งหมดไว้ในประมวล

กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แห่งฟิลิปปินส์ เมื่อ ค.ศ. 1989 และในที่สุดได้มีการปรับปรุงกฎหมายอีกครั้งในปี 2008

ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการสหกรณ์ประเทศฟิลิปปินส์นั้น คือ ความตั้งใจอย่างแรงกล้าของรัฐบาลที่จะส่งเสริมสหกรณ์ภายในประเทศอย่างเต็มที่ ประมวลกฎหมายสหกรณ์ในปี 2008 ได้กำหนดให้สหกรณ์มี 3 ระดับคือชั้นที่หนึ่ง ชั้นที่สอง และชั้นที่สาม อีกทั้งยังได้มีการกำหนดประเภทสหกรณ์ตามวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 20 ประเภท ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องอยู่ในประมวลกฎหมายดังกล่าว กฎหมายสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ให้อิสระแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ในการที่จะจัดตั้งสหกรณ์ในประเภทอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากสหกรณ์ประเภทใดๆ ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ภาพสะท้อนนโยบายของรัฐดังกล่าวเป็นปัจจัยเชิงบวกที่ทำให้ความร่วมมือของสหกรณ์เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วประเทศ โดยการประมาณการพบว่าชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์นั้นมีมากกว่า 9 ล้านคน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวน 10 % ของจำนวนประชากรทั้งประเทศหลายในกิจการภาคส่วน

ความร่วมมือแห่งชาติเพื่อการสหกรณ์ (Nation Cooperation of Co-operatives NATCCO) เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสหกรณ์จำนวน 428 แห่งทั้งประเทศ และได้ริเริ่มแผนงานการสนับสนุนทางด้านความรู้ต่างๆ แก่บรรดาสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายในเรื่องของที่มา โดยเฉพาะกรทำกิจกรรมที่จูงใจให้สตรีและเยาวชนสนใจในกิจการสหกรณ์ NATCCO มีสำนักงาน 928 แห่งทั่วประเทศ ครอบคลุมพื้นที่ 94% ของจังหวัดในฟิลิปปินส์ มีความร่วมมือที่เข้มแข็งกับภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ ทั้งยังมีเครือข่ายเชื่อมโยงขนาดใหญ่เพื่อวางระบบ ATM และ Oikocredit ซึ่งเป็นสถาบันการเงินในระดับฐานราก (micro-finance) ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ในอันที่จะให้การสนับสนุนเงินทุนแก่ธุรกิจขนาดย่อมด้วย กล่าวได้ว่า ประเทศฟิลิปปินส์มีความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์กับภาคประชาคมในทุกรูปแบบ

เพื่อที่จะสนับสนุนให้กิจการของสหกรณ์พัฒนาอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็ง

สมาชิกภาพ

ประเภทสมาชิก

ตามมาตรา 26 สมาชิกสหกรณ์มีได้ 2 ประเภท คือ

(1) สมาชิกทั่วไป คือ สมาชิกที่มีคุณสมบัติถูกต้องทุกประการ และสามารถได้รับสิทธิและประโยชน์ในฐานะสมาชิก

(2) สมาชิกสมทบ คือ สมาชิกที่ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือได้รับเลือกผ่นเรื่องใดๆ แต่อาจได้รับสิทธิประโยชน์บางประการตามที่ข้อบังคับระบุไว้ ทั้งนี้ ถ้าสมาชิกสมทบราบใดมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกทั่วไปได้ และสมาชิกดังกล่าวได้มีส่วนร่วมกับการกิจการของสหกรณ์มาแล้วเป็นเวลา 2 ปี หากสมาชิกสมทบดังกล่าวประสงค์จะเป็นสมาชิกต่อไป ให้ถือว่าสมาชิกคนดังกล่าวเป็นสมาชิกทั่วไปของสหกรณ์

บทบัญญัติที่ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างของรัฐ

ในมาตรา 27 มีบทบัญญัติที่ใช้กับสมาชิกของสหกรณ์ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลไว้ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างในองค์กรจะไม่สามารถได้รับแลเอกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในสหกรณ์ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ลูกจ้างของรัฐนั่นเอง

(2) ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานหรือกรรมการในสหกรณ์ใดๆ ยกเว้นในกรณีผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งได้เสนอชื่อในฐานะเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ที่ตนเป็นตัวแทนนั้น

(3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกของสหกรณ์ในเวลาราชการได้ ทั้งในส่วนของ การเข้าร่วมประชุมใหญ่ การประชุมกรรมการสหกรณ์ หรือการประชุมสมมนา และการอบรมใดๆ ของสหกรณ์ทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ การทำหน้าที่สมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการทำงานราชการที่ตนสังกัดอยู่

การสมัครสมาชิก

ความเป็นสมาชิกให้เริ่มต้นเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกดังกล่าวจะใช้สิทธิได้ต่อเมื่อได้จ่ายเงินที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกให้กับสหกรณ์แล้ว หรือได้รับประโยชน์ใดๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ หากการขอเข้าเป็นสมาชิกถูกปฏิเสธ สามารถอุทธรณ์ที่ประชุมใหญ่ได้ โดยคำวินิจฉัยที่ประชุมใหญ่ให้เป็นที่สุด (มาตรา 28)

ความรับผิดชอบของสมาชิก

สมาชิกต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ไม่เกินจำนวนส่วนของทุนที่ตนได้ส่งใช้ให้กับสหกรณ์ (มาตรา 29)

การสิ้นสุดการเป็นสมาชิก

(1) สมาชิกอาจถอนตัวจากการเป็นสมาชิกด้วยเหตุผลประการใดๆ ก็ได้ โดยแจ้งความประสงค์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน สมาชิกที่ถอนตัวแล้วมีสิทธิได้รับส่วนของทุนและประโยชน์อื่นๆ จากสหกรณ์ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ เว้นแต่ความรับผิดชอบหนี้สินของสหกรณ์มีมากกว่าจำนวนส่วนของทุนที่สมาชิกคนดังกล่าวได้ส่งไว้

(2) เมื่อสมาชิกตายหรือกลายเป็นคนวิกลจริต หรือสมาชิกที่เป็นสหกรณ์ล้มละลายหรือเลิกกิจการ อาจเป็นเหตุให้สิ้นสุดความเป็นสมาชิกได้ เว้นแต่ในกรณีสมาชิกของสหกรณ์เพื่อปฏิรูปการทำการเกษตรที่ได้ถึงแก่ความตายหรือกลายเป็นคนวิกลจริต ให้ทายาทของสมาชิกดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกสืบต่อไปได้

(3) ความเป็นสมาชิกของสหกรณ์อาจสิ้นสุดเมื่อเสียงข้างมากของคณะกรรมการบริหารมีมติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ด้วยเหตุประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อสมาชิกไม่ให้ความร่วมมืออย่างใดๆ ต่อกิจการของสหกรณ์ ภายในช่วงเวลาอันสมควรซึ่งคณะกรรมการอาจได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว

(ข) เมื่อตนเองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้องอยู่เป็นอาจัน

(ค) เมื่อสมาชิกได้กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ และ

(ง) กระกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ที่เป็นอันตรายหรือส่งผลเสียหายต่อผลประโยชน์หรือความมั่นคงของสหกรณ์

ทั้งนี้ หากกรรมการประสงค์จะใช้มาตรการในข้อ (3) นี้จะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือไปยังสมาชิกคนดังกล่าว และให้โอกาสสมาชิกคนดังกล่าว และให้โอกาสสมาชิกได้ชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมการ

อนึ่ง สมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพไปแล้ว มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ โดยสหกรณ์ต้องจ่ายผลประโยชน์ดังกล่าวให้กับสมาชิกโดยตรง หรืออาจจ่ายผ่านตัวแทนสหกรณ์ได้ตามกฎหมาย (มาตรา 31)

3.1.2.4 การบริหารจัดการ

(ก) ที่ประชุมใหญ่

(1) องค์ประกอบที่ประชุมใหญ่

ที่ประชุมใหญ่ประกอบด้วยบรรดาสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียงตามตราสารจัดตั้งหรือตามข้อบังคับสหกรณ์

(2) อำนาจของที่ประชุมใหญ่

ที่ประชุมใหญ่ถือเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจตัดสินใจในเชิงนโยบายของสหกรณ์ และต้องใช้อำนาจดังกล่าวตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

(3) องค์ประชุม

องค์ประชุมประกอบด้วยผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 25% ของสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียง นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดองค์ประชุมเฉพาะไว้ในสหกรณ์บางประเภท

(4) ระบบออกเสียง

สมาชิกทุกคนของสหกรณ์ชั้นที่หนึ่ง มีสิทธิออกเสียงหนึ่งเสียง สำหรับกรณีของสหกรณ์ชั้นที่สองและชั้นที่สาม สมาชิกมีสิทธิออกเสียงพื้นฐานรายละหนึ่งเสียง และอาจมีสิทธิออกเสียงพิเศษตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ แต่ไม่เกิน 5 เสียง โดยการออกเสียงของผู้แทนให้ถือว่าเป็นการออกเสียงของสมาชิก ทั้งนี้ การออกเสียงของสหกรณ์ชั้นที่สองและชั้นที่สามนั้น อาจระบุไว้ในข้อบังคับว่าให้มีการออกเสียงโดยการมอบฉันทะ ซึ่งหมายถึงการอนุญาตให้ผู้แทนของสหกรณ์หนึ่ง

สามารถออกเสียงแทนผู้แทนอีกคนหนึ่งของสภครุณหนึ่ง
สามารถออกเสียงแทนผู้แทนอีกคนหนึ่งของสภครุณเดียวกัน

(ข) กรรมการบริหาร

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร

กรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการและ
บริหารจัดการกิจการของสภครุณ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการไม่
น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ มี
วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี

(2) คุณสมบัติของกรรมการบริหาร

สมาชิกผู้มีสิทธิออกเสียงของสภครุณ และไม่มี
ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือตามข้อบังคับย่อมมีสิทธิ
ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารของสภครุณ โดยกรรมการ
จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะของการทำหน้าที่ใน
ลักษณะที่เป็นงานประจำของสภครุณอีก และจะต้องไม่
ประกอบกิจการใดๆ อันมีลักษณะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับ
สภครุณ

(3) การทำหน้าที่ของกรรมการบริหาร

ในสภครุณ ชั้นที่ หนึ่งนั้น กฎหมายมาตรา 40
กำหนดให้กรรมการต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยเดือนละ
ครั้ง โดยอาจมีการประชุมพิเศษที่ ประธานหรือ
กรรมการบริหารเสียงข้างมากเรียกให้จัดขึ้นก็ได้ องค์ประชุม
ของกรรมการให้ใช้เสียงข้างมาก เว้นแต่ข้อบังคับกำหนดให้เป็น
อย่างอื่น

(ค) เจ้าหน้าที่สภครุณ

คณะกรรมการต้องเอกกรรมการเพื่อทำหน้าที่
ประธานและรองประธาน และให้เลือกหรือแต่งตั้งให้เป็น
เจ้าหน้าที่ของสภครุณ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย
และให้สมาชิกให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจนกว่า
จะได้มีการรับฟังข้อเท็จจริงตามสมควร

3.2 กฎหมายคณะกรรมการสภครุณในประเทศไทย

พระราชบัญญัติสภครุณ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มี
องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสภครุณไว้ 4
องค์กร ได้แก่ 1. คณะกรรมการพัฒนาสภครุณแห่งชาติ 2.

นายทะเบียนสภครุณ 3.กองทุนพัฒนาสภครุณ และ 4.
สันนิบาตสภครุณแห่งประเทศไทยโดยแต่ละองค์กรมี
องค์ประกอบและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาสภครุณแห่งชาติ

เป็นองค์ประกอบที่เกิดขึ้นครั้งแรกตาม
พระราชบัญญัติสภครุณ พ.ศ. 2542 ซึ่งในกฎหมายสภครุณ
ฉบับเก่าไม่ได้มีการบัญญัติไว้ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ
ระดับชาติ ประกอบด้วยบุคคลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
กับการดำเนินงานของสภครุณ ซึ่งมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่ง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้มาจากผู้แทน
สภครุณ โดยมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและวง
แผนพัฒนาสภครุณในประเทศไทย ตลอดจนการให้การ
สนับสนุน ประสานการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
สภครุณต่างๆ และเอกชนเพื่อการพัฒนากิจการสภครุณใน
ประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า

องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาสภครุณ
แห่งชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ
ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสภครุณ เป็น
ประธานกรรมการ

2. ปลัดกระทรวงเกษตรและสภครุณ เป็นรอง
ประธานกรรมการ

3. กรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ
ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงการศึกษาธิการ
ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมตรวจสอบ
บัญชีสภครุณ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสภครุณ ประธานกรรมการธนาคารอิสลาม
แห่งประเทศไทย

4. กรรมการผู้แทนจากภาคสภครุณ ได้แก่ผู้แทน
สันนิบาตสภครุณแห่งประเทศไทยซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการ

ดำเนินการหนึ่ง ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเภทละหนึ่งคน ประธานกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีทั้งนี้ให้มีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา 10 ที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลัก และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ก.อำนาจหน้าที่หลักตามมาตรา 10 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนในการพัฒนาการสหกรณ์

(4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจการสหกรณ์

(5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

(6) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) มีอำนาจและหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ข. อำนาจหน้าที่ อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

(1) ให้ความเห็นขอระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ตามมาตรา 29

(2) ให้ความเห็นขอระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตามมาตรา 33

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้แทนของสหกรณ์และผู้แทนกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 30 วรรคสาม

(4) กำหนดเรื่องการฝากเงินหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ ตามมาตรา 60 (7)

(5) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามที่ได้รับการร้องขอตามมาตรา 117/1

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศ รวมทั้งประเภทชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา 101 วรรคสอง

(7) มอบหมายให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 110 (10)

(8) พิจารณารายงานประจำปี แยกตามประเภทสหกรณ์ที่เสนอโดยนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 16 (7)

(9) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 38

(10) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์ ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกตามมาตรา 71 ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 72

(11) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนร่วมได้เสีย กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนของที่ประชุมใหญ่หรือมติของที่

ประชุมคณะกรรมการดำเนินสภรณ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสภรณ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียน สภรณตามมาตรา 20 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 26

(12) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนร่วมได้ เสีย ในกรณีที่นายทะเบียนสภรณใช้อำนาจออกคำสั่งเป็น หนังสือ ให้คณะกรรมการดำเนินการสภรณแก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือ เสื่อมผลประโยชน์ของสภรณหรือสมาชิกหรือให้หยุด ปฏิบัติการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือให้พ้นจาก ตำแหน่งกรรมการ ตามมาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ซึ่งได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26

(13) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือ ปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติ มอบหมาย

(2) นายทะเบียนสภรณ¹

เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล สภรณในประเทศไทย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของภาครัฐที่ให้ อำนาจบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสภรณใน ฐานะที่เป็นนายทะเบียนสภรณ โดยเป็นตำแหน่งที่มีการ กำหนดไว้ตั้งแต่กฎหมายสภรณฉบับแรกของประเทศไทย อำนาจหน้าที่หลักของนายทะเบียนสภรณ คือ มีหน้าที่ดูแล ตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งสภรณ ดำเนินกิจการงาน กำ ดำเนินธุรกิจ การเงินการบัญชี การตรวจสอบบัญชีจนถึงการ เลิกการชำระ สภรณ ซึ่งสามารถมอบหมายให้รองนาย ทะเบียนสภรณ ผู้ตรวจการสภรณ ผู้สอนบัญชี และพนักงาน เจ้าหน้าที่ ช่วยดำเนินการได้ปัจจุบันนายทะเบียนสภรณ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสภรณ ตามมาตรา 15

ในการแต่งตั้งรองนายทะเบียนสภรณ กำหนดให้ นายทะเบียนสภรณแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวง เกษตรและสภรณ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการ กองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสภรณ มีอำนาจ

หน้าที่ตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นาย ทะเบียนสภรณมอบหมาย การแต่งตั้งรองนายทะเบียน สภรณ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 15 วรรค สอง

อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสภรณเป็นไปตาม มาตรา 16 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักและมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ก.อำนาจหน้าที่หลักของนายทะเบียนสภรณ ตาม มาตรา 16

(1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และ กำกับดูแลสภรณให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และ กฎหมายอื่น

(2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่างๆที่สภรณต้องยื่นต่อนาย ทะเบียนสภรณ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่นๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้

(3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสภรณ และผู้ ชำระบัญชี

(4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือ ใ้สวน เกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของ สภรณ

(5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วน ของสภรณ หรือให้เลิก สภรณถ้าเห็นว่าสภรณกระทำการ หรือเจตนากระทำการอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภรณ หรือสมาชิก

(6) ถอนชื่อสภรณออกจากทะเบียนสภรณ

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสภรณ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาสภรณแห่งชาติ

(8) ออกระเบียบ หรือ คำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม พราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของ สภรณ

¹ เรื่องเดิม. หน้า 48 – 50

(9) กะทำการตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ข.อำนาจหน้าที่อื่นของนายทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมายกำหนด

(1) อำนาจสั่งให้ซื้อแจ่งข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารตามมาตรา 17

(2) อำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานสหกรณ์ตามมาตรา 18

(3) อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่ชอบ ตามมาตรา 20

(4) อำนาจในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ตามมาตรา 21

(5) อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แก้ไขข้อบกพร่องหรือให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 22

(6) อำนาจในการช่วยเหลือสหกรณ์ที่จัดตั้งยังไม่เกิน 3 ปี หรือสหกรณ์ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกิน 2 ปี ตามมาตร 23

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ 24

(8) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลใดๆซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งมอบเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสหกรณ์

(9) ให้ความเห็นชอบระเบียบของสหกรณ์เกี่ยวกับการรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ ตามมาตรา 46 (5) และระเบียบสหกรณ์ว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน ตามมาตรา 46 (8)

(10) ให้ความเห็นชอบวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ ตามมาตรา 47

(11) ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ตามมาตรา 41

(12) วินิจฉัยตีความในข้อบังคับสหกรณ์ ตามมาตรา 45

(13) กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 53 วรรค

(14) รับวางเงินสำหรับชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ กรณีมีการชำระบัญชีสหกรณ์ตามมาตรา 84

(15) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแยกสหกรณ์ ตามมาตรา 97

4.วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไว้ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ได้มีการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาสหกรณ์ กำหนดแนวทางการในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสหกรณ์ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ตามที่รัฐมนตรีมอบหมายและมีหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้

2. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เช่น ให้ความเห็นชอบระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน

การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 29 ให้ความเห็นชอบระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 33 กำหนดหลักเกณฑ์ การเลือกผู้แทนของสหกรณ์ และผู้แทนกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนสหกรณ์ ตามมาตรา 30 วรรคสาม กำหนดเรื่องการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ ตามมาตรา 72 (7) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามที่ได้รับร้องขอ ตามมาตรา 117/1 แต่อำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งถือว่ามีผลกระทบต่อพัฒนาสหกรณ์และสร้างความเป็นอิสระของสหกรณ์ได้ คือการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีนายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 38 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกตามมาตรา 71 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 72 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย กรณีนายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือมติของที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 26 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสียในกรณี นายทะเบียนใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องระงับการปฏิบัติงานบางส่วนที่ทำให้เกิดข้อบกพร่อง หรือให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 26 และให้มีอำนาจจัดตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ

ทั้งนี้ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติซึ่งเป็นฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้อำนาจในการปฏิบัติการ รวมถึงการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาในการออกคำสั่งใด ๆ จากฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการที่คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลตามมาตรา 9 คือ มี 1) รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ 2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ 3) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ 5) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 6) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม 7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 8) อธิบดีกรมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ 9) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ 10) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 11) ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ 12) ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 13) ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ 14) ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน.15) ประธานกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 16) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ

กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งก็คือคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพของสหกรณ์ ดังนั้นจึงกำหนดให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ คือ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม กำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจของสหกรณ์ กำหนดแนวทางร่วมประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการ

สหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย พิจารณาเรื่องอื่นใดตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2

อำนาจอย่างอื่นของคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติตามกฎหมายสหกรณ์นั้น เช่น

(1) การให้ความเห็นชอบระเบียบรัฐมนตรี เกี่ยวกับการรับเงิน จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน

(2) การจัดการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนา สหกรณ์ตามมาตรา 29

(3) การให้ความเห็นชอบตามระเบียบนายทะเบียน ในการให้ความช่วยเหลือดำเนินกิจการสหกรณ์ตามมาตรา 23

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้า มาบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ และเสนอชื่อให้รัฐมนตรี แต่งตั้ง ตามมาตรา 30 วรรคสาม

(5) การกำหนดเรื่องเงินฝากหรือการลงทุน ตาม มาตรา 63 (7) ให้วินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ของสหกรณ์ ตามมาตรา 117/1

(6) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง และประเภท ของชุมนุมสหกรณ์ ตามมาตรา 101 วรรคสอง

(7) การมอบหมายอำนาจให้องค์กรสันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทยดำเนินการอื่น ตามมาตรา 110 (10)

(8) การพิจารณารายงานประจำปีที่เสนอโดยนาย ทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 16 (7)

(9) ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจัดตั้งสหกรณ์ ตามมาตรา 38 ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งเลิกตาม มาตรา 71 ตามที่กำหนดตามมาตรา 72 มีอำนาจวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสียกรณีนายทะเบียนใช้อำนาจยับยั้ง หรือเพิกถอนมติ ของที่ ประชุมใหญ่หรือมติที่ ประชุม คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา 26

ตามกรณีศึกษาในความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 6/2554 ซึ่งเป็นเรื่องที่กรมส่งเสริม

สหกรณ์โดยอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียน สหกรณ์ ที่ 789/2552 เรื่องการจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์ กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2552 เพื่อเพิกถอนการรับจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์ทุก สหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาค่าส่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นกรณีคุณสมบัติของ สมาชิกสมทบตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้เสนอให้ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติใช้อำนาจตาม มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการมี มติยกเลิกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

การเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์นั้นจะต้อง พิจารณาว่า ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้นได้มีการกำหนดบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่ง นายทะเบียนสหกรณ์หรือไม่ หากไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติหรือ มาตราใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งนั้นไว้เป็น กรณีเฉพาะ จึงต้องมาพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งนายทะเบียนนั้นมึลักษณะในการสร้างนิติ สัมพันธ์ขึ้นในอันจะเปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของ บุคคล ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ได้กำหนดให้เฉพาะ ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาที่บัญชาเท่านั้นที่มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว และในกรณีศึกษาพบว่าคณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และ ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจึงไม่มีอำนาจเพิก ถอนคำสั่งนายทะเบียน

การที่มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์

แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสรรณตลอดถึงการพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในสรรณ แต่ก็มีได้มีการบัญญัติถึงการให้อำนาจในการเพิกถอนอำนาจนายทะเบียนสรรณ ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติจึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสรรณ พ.ศ. 2542 ในการเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนได้

จากกรณีศึกษาดังกล่าวพบว่า การที่กฎหมายสรรณได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกคำสั่ง ยกเลิกคำสั่ง เพิกถอนคำสั่ง หรือการปฏิบัติหน้าที่ของตลอดจน การควบคุมการบริหารงานของคณะทำงานของสรรณ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกฎหมายเพียงแต่ให้อำนาจในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์โดยคณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติเอง แต่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ การใช้ดุลพินิจตลอดจนหลักเกณฑ์การใช้ ทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับและการตีความในการใช้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ เมื่อไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดใด ๆ ไว้ ทำให้การตรวจสอบในการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือการทำคำสั่งที่ออกจากคณะกรรมการนั้นไม่สามารถทำได้

5.สรุป

กฎหมายสรรณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาสรรณและขบวนการสรรณเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสรรณซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้าง ซึ่งสรรณนี้ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งหนึ่งในประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายสรรณให้ทันกับสภาพสังคม รวมทั้งมีการบัญญัติถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ให้แน่ชัด เพราะสรรณเป็นองค์กรขนาดใหญ่ปัญหาย่อมมีอยู่มากมาย

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายสรรณ กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของกฎหมายสรรณเพื่อให้ได้มาตรฐาน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเหมาะสมกับสภาพสังคมในประเทศ และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการเจริญเติบโตขององค์การสรรณ ดังนั้นการปรับปรุงเรื่องข้อกำหนด กฎเกณฑ์ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

จากกรณีศึกษาดังกล่าวพบว่า การที่กฎหมายสรรณได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกคำสั่ง ยกเลิกคำสั่ง เพิกถอนคำสั่ง หรือการปฏิบัติหน้าที่ของตลอดจน การควบคุมการบริหารงานของคณะทำงานของสรรณ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกฎหมายเพียงแต่ให้อำนาจในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์โดยคณะกรรมการพัฒนาการสรรณแห่งชาติเอง แต่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ การใช้ดุลพินิจตลอดจนหลักเกณฑ์การใช้ ทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับและการตีความในการใช้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ เมื่อไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดใด ๆ ไว้ ทำให้การตรวจสอบในการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือการทำคำสั่งที่ออกจากคณะกรรมการนั้นไม่สามารถทำได้

6.ข้อเสนอแนะ

กฎหมายสรรณนั้นถือเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศ การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรจึงมีความจำเป็น เพราะสรรณนั้นถือว่าเป็นองค์กรทางปกครองแห่งหนึ่งย่อมต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งใด ๆ ของคณะกรรมการภายในสรรณ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบและชำระบรรดาฎ ระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย หรือขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และสมควรที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสรรณ รวมถึง

กฎหมายลำดับรองอยู่ตลอด เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองได้กำกับดูแลสหกรณ์อย่างเหมาะสม และเพื่อให้ได้มาตรฐานความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง เป็นไปตามหลักสากล จึงควรมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ชัดเจนในกฎหมายสหกรณ์

การบริหารงานของสหกรณ์ การแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นไปได้อย่างท่วงที ควรมีการปรับลดขนาดของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดการภายในสหกรณ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมาจากภายในองค์การสหกรณ์ โดยให้สมาชิกสหกรณ์นั้นมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการ เพื่อให้ได้ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาดำเนินการต่างภายในสหกรณ์ และสมาชิกจะได้มีความเชื่อมั่นต่อชุดคณะกรรมการที่จะเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ โดยกำหนดวาระของคณะกรรมการเป็นเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหาร และป้องกันการผูกขาดอำนาจของ

การตีความในการใช้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ขอบเขต การตีความไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมารองรับการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ การเพิ่มหลักเกณฑ์การใช้ ซึ่งเห็นได้จากในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ แต่ทั้งนี้แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แต่การพิจารณาอุทธรณ์ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนทำให้ไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนได้ ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ควรที่จะบัญญัติการควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสหกรณ์ให้ชัดเจน

เพราะการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งหากมีความผิดพลาดขึ้น ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารและพัฒนาสหกรณ์

บรรณานุกรม

- กมล สมวิเชียร .(2517). *ศาสตร์แห่งรัฐ*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร การพิมพ์ .
- กิจบตี ชินเบญจกุลช .(2548). *หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง .
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2545). *รวมผลงานวิจัยดำรงสหกรณ์* เนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ .(2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน .
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ .(2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* . กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ .(2556). *(หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน)* กรุงเทพฯ : วิญญูชน .
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). *หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ : บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด .
- คัมภีร์ นับแสง .(2556). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจ บันฑิตย .
- เชิญ บำรุงวงศ์. (2525). *คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์ฉบับเรื่อง* มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท : บราวน์ชวอยก์-ดรุค จ.ก. บรุนสวิค.

- ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และชัยมงคล สุวพานิช. (2519). *ตำราหลักการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์*. กรุงเทพฯ : ตำรวจ.
- ประพันธ์ เสวตนันท์. (2538). *เศรษฐศาสตร์สหกรณ์* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ จรรย์านุกภาพ.(2550). *ทิศทางสหกรณ์ไทยกับความเข้มแข็ง อิสระ ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ.
- ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงค์. (2542). *คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542*. กรุงเทพฯ.
- มหาวิทยาลัยบูรพา. (2553). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานที่กำกับดูแลและพัฒนาสหกรณ์*. ชลบุรี.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.(2550). *สหกรณ์นานาชาติ*. นนทบุรี.
- มูลนิธิพีริตรีช เอแบรท. (2525). *คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์* สิบเรื่อง. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร .(2551). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน* .กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร .
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ .(2550). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน .
- ศุภชัย วิจัย และให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). *โครงการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542*. กรุงเทพฯ.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) 2553 ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 127 ตอนที่ 26 ก.
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.