

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดังกล่าวเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การดำเนินงานและ

การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (๒) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และผู้จัดการ (๓) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (๔) การให้กู้และการให้สินเชื่อ (๕) การรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน ซึ่งรวมถึงการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน (๖) การดำรงเงินกองทุน (๗) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (๘) การฝากเงินหรือการลงทุน (๙) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล (๑๐) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง (๑๑) การจัดทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชี และการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี (๑๒) การจัดเก็บและรายงานข้อมูล (๑๓) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อีกทั้งการบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้ ขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ในการตราอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานส่งผลทำให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ โดยจัดระบบสหกรณ์ให้สหกรณ์มีชนิดเดียว คือ สหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาล

เกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ปรับปรุงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ โดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์สมควรปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ จึงเป็นอำนาจและหน้าที่ของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยกฎกระทรวงดังกล่าว หมวด ๑ การกำหนดขนาดของสหกรณ์ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแบ่งเป็นสองขนาด ดังต่อไปนี้ (๑) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป และชุมนุมสหกรณ์ (๒) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท

การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ อันนำไปสู่การแบ่งขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกเป็นสองขนาด ได้แก่ ขนาดเล็กและขนาดใหญ่ โดยแบ่งจากขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนว่าต้องมีคุณสมบัติด้านการเงิน การบัญชี การบริหารจัดการ เศรษฐศาสตร์ หรือผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรในด้านดังกล่าวหรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด การกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ และการกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต้องจัดทำรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน อีกทั้งต้องเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก เป็นต้น เพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งมีลักษณะในการดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนย่อมต้องได้รับการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด เนื่องจากสหกรณ์ประเภทดังกล่าวมีลักษณะในการดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงิน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ กล่าวคือ แตกต่างจากสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นกรณีที่ว่าหากเกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทดังกล่าวเป็นการเฉพาะ แตกต่างจากสหกรณ์ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ ประเภทอื่น ๆ อีกทั้งเมื่อพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ กับสิทธิหรือเสรีภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการแบ่งขนาดของสหกรณ์ประเภทดังกล่าวออกเป็นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทดังกล่าวเป็นการเฉพาะแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และพอเหมาะพอควรแก่กรณี การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล นอกจากนี้เมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีลักษณะในการดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงิน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ แตกต่างจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการแบ่งขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยที่ไม่ได้กำหนดให้สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ จำต้องแบ่งขนาดเหมือนดังเช่นสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี ไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำให้สหกรณ์ทุกประเภทตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอย่างไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ดังนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒
วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและ
วรรคสาม

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ