

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

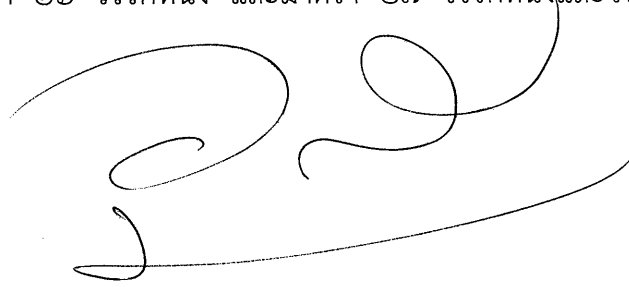
ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายเสริมศักดิ์ เข็มไต้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๙/๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ขอให้เพิกถอน กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยที่ไม่ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท เป็นการขัดต่อหลัก นิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๔๐ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งอย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมูลเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” ส่วนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ...” เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ผสมกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลระบบสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” การที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

พ.ศ. ๒๕๖๔ จึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ดังกล่าว การที่กฎกระทรวงฯ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์มีสองขนาด โดยใช้สินทรัพย์เป็นตัวกำหนดขนาดของสหกรณ์ หากสหกรณ์ใดมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปและชุมนุมสหกรณ์ ถือว่าเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ส่วนสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ถือว่าเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก และกำหนดให้การกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กมีความแตกต่างกัน และกฎกระทรวงฯ ข้อ ๕ กำหนดให้คณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในภาพรวมของสหกรณ์ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาของสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ กำกับดูแลสหกรณ์ให้มีการจัดทำและเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ โดยการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสินทรัพย์มากและมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีมูลค่าสินทรัพย์น้อยกว่าและมีสมาชิกน้อยกว่า กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสหกรณ์ขนาดใหญ่เพิ่มเติมอีก ๑๑ ข้อ กำหนดคุณสมบัติพิเศษของคณะกรรมการสหกรณ์ขนาดใหญ่และกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ รวมทั้งการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ โดยการจัดทำรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่รายงานทุกเดือน ส่วนสหกรณ์ขนาดเล็กมีหน้าที่รายงานทุกหกเดือน การกำหนดขนาดของสหกรณ์ซึ่งมีความหลากหลายและความซับซ้อนในการทำธุรกรรม จำเป็นต้องกำหนดวิธีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการสหกรณ์ในแต่ละประเภท ดังนั้น สาระสำคัญในการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับสหกรณ์ทั่วไปจึงแตกต่างกัน แต่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกและความมั่นคงของระบบสหกรณ์ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายด้วยแล้ว ไม่ขัดต่อหลักบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ