

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายเสริมศักดิ์ เทียมโก้ กับพวกรวม ๑๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ ของศาลปกครองสูงสุดแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผล ประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๔๐ อย่างไร จึงไม่ต้องจำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญ รับวินิจฉัย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหา ข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา 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 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยบัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (๒) ...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงาน และการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้การพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร

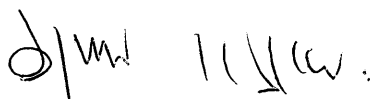
ประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งมาตรา ๘๙/๒ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน และมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการลงทุน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวม และส่งผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้าง สมควรกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ เพื่อให้มีกลไกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์เป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมี กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้ “สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ดังต่อไปนี้ (๑) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปและชุมนุมสหกรณ์ (๒) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ...”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมา มีกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภาออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสาน ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ โดยมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อมา มีกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กโดยใช้สินทรัพย์ของสหกรณ์เป็นตัวแบ่งขนาด กล่าวคือ หากสหกรณ์ใดมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปให้จัดว่าเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ส่วนสหกรณ์ใดที่มี

สินทรัพย์และทรัพย์สินน้อยกว่าห้าพันล้านบาทให้จัดว่าเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก อีกทั้งยังกำหนดให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กให้มีความแตกต่างกันตามกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในภาพรวมของสหกรณ์ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการที่ปรึกษาของสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ กำกับดูแลสหกรณ์ให้มีการจัดทำและเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ โดยการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีจำนวนมูลค่าสินทรัพย์มากและมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีจำนวนมูลค่าสินทรัพย์น้อยกว่าและมีสมาชิกน้อยกว่า กล่าวคือ (๑) เรื่อง หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการและคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการ (๒) เรื่อง การดำรงเงินกองทุนของชุมนุมสหกรณ์บังคับเฉพาะชุมนุมสหกรณ์ (๓) เรื่องการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ โดยการจัดทำรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่รายงานทุกเดือนส่วนสหกรณ์ขนาดเล็กมีหน้าที่รายงานทุก ๖ เดือน (๔) เรื่องบทเฉพาะกาล จะผ่อนผันให้สหกรณ์ขนาดเล็กมากกว่าสหกรณ์ขนาดใหญ่ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการของสหกรณ์แต่ละขนาด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ เพื่อให้กลไกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการการกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์ทุกประเภทเป็นไปอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ แม้บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จะแบ่งขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่และขนาดเล็กตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ ซึ่งกำหนดให้เป็นไปตามขนาดของสินทรัพย์ และเป็นผลให้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการและผู้จัดการ รวมถึงการดำเนินการอันเป็นการแตกต่างจากการบริหารจัดการสหกรณ์ในลักษณะทั่วไปก็ตาม แต่เมื่อการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ภายใต้หลักการคิดที่ว่า เมื่อสหกรณ์มีขนาดที่แตกต่าง มีความหลากหลาย และความซับซ้อนในการทำธุรกรรม ย่อมต้องกำหนดวิธีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการสหกรณ์ในแต่ละประเภท สำคัญในการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับสหกรณ์ทั่วไปจึงแตกต่างกัน แต่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกและความมั่นคงของระบบสหกรณ์ เพราะหากเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใด

แห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อในวงกว้างไม่เพียงแต่สหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ส่วนการที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เป็นไปตามกฎกระทรวง นั้น กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้เหมาะสมกับประเภท ขนาด และความซับซ้อนทางธุรกรรม จึงเป็นหน้าที่และอำนาจโดยตรงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลระบบสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามขนาดของสินทรัพย์ อันเป็นผลให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่เข้มงวดกว่าสหกรณ์ขนาดเล็กและเพิ่มภาระในการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมากกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ทั่วไป แต่เพื่อความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและกำกับดูแลให้มีความสามารถในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสมาชิก อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งเป็นแหล่งบริหารทางการเงินสำหรับประชาชนในระบบรากฐานได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ