

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้อำนาจออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และไม่ถือปฏิบัติกับสหกรณ์ทุกประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๔๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนว่า กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลและ ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด

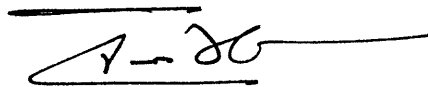
ส่วนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไป ตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

มาตรา ๘๙/๒ บัญญัติอยู่ในหมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์ สมควรปรับปรุง บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียน สหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขต แห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของ สหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงาน และการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับ สถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้การพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้มีการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนโดยออกเป็นกฎกระทรวง และกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด คือ สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปและชุมนุมสหกรณ์ และสหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภท ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งการบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ เพื่อควบคุมการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎกระทรวงอันเป็นกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๑๓) คือ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (๒) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้จัดการ (๓) การกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (๔) การให้กู้และการให้สินเชื่อ (๕) การรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน ซึ่งรวมถึง การกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน (๖) การดำรงเงินกองทุน (๗) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์ สภาพคล่อง (๘) การฝากเงินหรือการลงทุน (๙) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล (๑๐) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง (๑๑) การทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชี และการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี (๑๒) การจัดเก็บและรายงานข้อมูล (๑๓) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวเนื่องจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกิจกรรมด้านการเงินเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับการประกอบกิจการของสถาบันการเงิน ที่ผ่านมาปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาทุจริตอันส่งผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้างรวมถึงเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลตามขนาดของสหกรณ์ ย่อมเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพื่อป้องกันความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากระบบ เพื่อคุ้มครองประโยชน์

ส่วนรวมของสมาชิกและความมั่นคงของระบบสหกรณ์ การดำเนินการดำเนินงานและจำนวนบุคลากรของสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กต่างกันมาก สหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์จำนวนมากกับสหกรณ์ขนาดเล็กซึ่งมีสินทรัพย์น้อยย่อมมีความเสี่ยงเชิงระบบต่างกันมาก การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินสำหรับสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงสูงจะต้องมีความเข้มงวดกว่าสหกรณ์ขนาดเล็ก การกำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลที่ต่างกันตามขนาดของสหกรณ์ ย่อมมีเหตุผลอันสมควรทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะของรัฐเพื่อให้เกิดความยุติธรรมตามสภาพการณ์ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของบุคคล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

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



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ