

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมามีกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภาออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่มีผลจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

๒๗

ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ส่วนมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคล หลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนและในทุกกรณีอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายจัดระบบสหกรณ์ กำกับดูแลและส่งเสริมกิจการสหกรณ์เพื่อให้พัฒนาไปด้วยความมั่นคง แต่จากการใช้บังคับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏว่าบทบัญญัติบางประการยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์ จึงมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เช่น เพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และความรับผิดชอบ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตลอดจนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงินและบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ เป็นต้น

ในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ บัญญัติให้สหกรณ์ที่จัดทะเบียนแบ่งประเภทได้เป็น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายจัดระบบสหกรณ์ กำกับดูแลและ

๐๖

ส่งเสริมกิจการสหกรณ์ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์ การดำเนินงานของสหกรณ์ การสอบบัญชี การเลิกสหกรณ์ การควบสหกรณ์เข้ากัน การแยกสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ องค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ บทกำหนดโทษ เป็นต้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสหกรณ์ให้ได้รับการดูแลส่งเสริมและพัฒนาให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันสำคัญแก่ประชาชนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ ความมีเสถียรภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ ตลอดจนโอกาสในการได้รับสิทธิประโยชน์จากการดำเนินงานของสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับกับสหกรณ์ให้เหมือนกันทุกประเภทเพราะสหกรณ์บางประเภทมีวัตถุประสงค์และลักษณะวิธีการดำเนินงานแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่นอันเป็นลักษณะสาระสำคัญเฉพาะของสหกรณ์ประเภทนั้น หรือสหกรณ์บางประเภทมีการดำเนินธุรกิจมีลักษณะมีความเสี่ยงสูง หรือหากปรากฏว่าบทบัญญัติเดิมเมื่อใช้บังคับแล้วไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์หรือการควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์บางประเภท ย่อมมีความจำเป็นและมีเหตุผลอันชอบธรรมที่รัฐสามารถบัญญัติหรือปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้เหมาะสมกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทนั้นซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์นั้นมีประสิทธิภาพและคุ้มครองประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิก มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือทำให้สหกรณ์ประเภทอื่นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ผ่านมาแล้ว เห็นว่าสหกรณ์ดังกล่าวดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงินและรับเงินค่าหุ้นจากสมาชิกเป็นรายเดือน มีขนาดทรัพย์สินและปริมาณธุรกรรมค่อนข้างสูงในระบบเศรษฐกิจและถูกจัดให้เป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญไม่ต่างจากสถาบันการเงินอื่น ซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีปริมาณหรือขนาดสินทรัพย์สูงย่อมมีการหมุนเวียนของกระแสเงินสดสูงตามไปด้วย และมีการนำเงินไปลงทุนภายนอกหรือทำธุรกรรมในเชิงพาณิชย์มากขึ้นและมีความเสี่ยงสูงต่อทรัพย์สินของสมาชิก และการบริหารสหกรณ์บางแห่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์และสมาชิก ซึ่งเกิดจากการขาดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ผู้บริหารของสหกรณ์ขาดความเชี่ยวชาญในการบริหารงานและการบริหารทางการเงิน และปัญหาการทุจริตจากการบริหารงานของสหกรณ์ดังกล่าว ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อใช้บังคับแล้ว ยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานและการควบคุมดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์

๐๐๐

และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งนอกจากปรับปรุงเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภทเป็นการทั่วไปแล้ว ยังได้เพิ่มเติมหมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มาตรา ๘๙/๑ ถึงมาตรา ๘๙/๔ ใช้บังคับเป็นการเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน นอกเหนือจากที่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เพื่อให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (๒) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้จัดการ (๓) การกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (๔) การให้กู้และการให้สินเชื่อ (๕) การรับฝาก การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน ซึ่งรวมถึงการกู้ยืมหรือการค้ำประกัน (๖) การดำรงเงินกองทุน (๗) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (๘) การฝากเงินหรือการลงทุน (๙) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล (๑๐) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง (๑๑) การจัดทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชี และการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี (๑๒) การจัดเก็บและรายงานข้อมูล และ (๑๓) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ โดยการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแบ่งเป็น ๒ ขนาด คือ (๑) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปและชุมนุมสหกรณ์ และ (๒) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ซึ่งเป็นการกำหนดแบ่งขนาดโดยใช้ขนาดสินทรัพย์เป็นเกณฑ์ เนื่องจากสหกรณ์ขนาดใหญ่เป็นสหกรณ์ที่มีปริมาณหรือขนาดสินทรัพย์สูงและมีจำนวนสมาชิกจำนวนมาก การนำเงินไปลงทุนย่อมมีความเสี่ยงสูง ส่วนสหกรณ์ขนาดเล็กปริมาณสินทรัพย์ไม่สูงและมีสมาชิกน้อยกว่า การนำเงินไปลงทุนความเสี่ยงจะลดหลั่นตามสัดส่วนของสินทรัพย์และเงินที่นำไปลงทุน การกำหนดแบ่งขนาดของสหกรณ์ดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อให้การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามที่มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๒) ถึง (๑๓) มีความเหมาะสมกับขนาดของสหกรณ์ที่ได้กำหนดไว้

ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวอาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้

เห็นได้ว่า นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงการดำเนินงาน และการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ มีความเข้มงวดกว่าหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภทแล้ว และสหกรณ์ขนาดใหญ่ซึ่งจำนวนสินทรัพย์และสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการดำเนินงานและการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีจำนวนมูลค่าทรัพย์สินน้อยกว่า และมีสมาชิกน้อยกว่า แม้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ มีผลให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลซึ่งเป็นการคุ้มครองสหกรณ์ตามกฎหมายมีความแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และลักษณะหรือวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับสหกรณ์ประเภทอื่นแล้ว มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ประกอบกับบทบัญญัติเดิมเมื่อใช้บังคับแล้วไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานและการควบคุมดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมมีความจำเป็นและเหตุผลอันชอบธรรมที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่นตามลักษณะเฉพาะของสหกรณ์นั้นได้ รวมถึงการกำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขนาดของสหกรณ์ดังกล่าวตามมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เพื่อให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมีความเหมาะสมตามขนาดของสหกรณ์ ป้องกันการทุจริตและการบริหารงานสหกรณ์ที่มีความเสี่ยงสูงหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์และสมาชิก อันเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองระบบสหกรณ์และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง ในขณะที่สหกรณ์ประเภทอื่นยังคงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ได้รับการดูแล ส่งเสริมและพัฒนาอย่างเหมาะสมเพียงพอแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรม มิได้เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือสหกรณ์ประเภทอื่น หรือทำให้สหกรณ์ประเภทอื่นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายตามอย่างเท่าเทียมกันตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งแต่อย่างใด

สำหรับในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภาออกกฎกระทรวง

๐๖๖

กำหนดขนาดสหกรณ์ได้โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม นั้น เห็นว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตามที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวงจึงไม่ได้ ออกโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วใช้บังคับได้ โดยเนื้อหาของกฎกระทรวงต้องอยู่ภายในขอบเขตและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ จะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทมิได้ สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องต่าง ๆ ตาม (๑) ถึง (๑๓) ให้เป็นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ การกำหนดกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๘๘/๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๕ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดแบ่งขนาดของสหกรณ์และพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง ให้มีความเหมาะสมกับขนาดของสหกรณ์ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ดังกล่าวมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ประกอบกับการออกกฎกระทรวงดังกล่าวกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องหารือร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๘๘/๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นหน่วยงานและองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันการเงินและการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินของสถาบันการเงิน เพื่อให้การออกกฎกระทรวงเป็นไปด้วยความรอบคอบ รัดกุม ประกอบด้วยข้อมูลรอบด้าน บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีขอบเขตและมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประชาชนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ ระบบสหกรณ์และระบบเศรษฐกิจของประเทศ มิได้ทำให้สหกรณ์ประเภทอื่นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันแต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่มีขอบเขตชัดเจนเพียงพอ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี

๗

ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ทำให้บุคคล
ไม่ได้รับความเสมอภาคในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะ
เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒
วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและ
วรรคสาม



(นายณภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ