

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายเสริมศักดิ์ เข้มมโห้ กับพวกรวม ๑๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ฟร. ๒๕/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายเสริมศักดิ์ เข้มมโห้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางชญญาวีร์ พอค้า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นายมรุต หมุดเพ็ชร์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นายศรีวิทย์ ส่งศรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ นางยินดี ชาญณรงค์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ นางแววตา อ่อนพินา ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ นายนครเศ ราชจริต ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ นายเพชร นุ่มนิม ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ นางสุจรรยา ขุนทอง ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ นายมณฑล มาริโน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ สหกรณ์เครดิตยูเนียนศรีกุดจอกพัฒนา จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ และสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ยื่นฟ้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๙/๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ และขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ด้วยเหตุผลว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยไม่ได้

ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งข้อกำหนดของ กฎกระทรวงดังกล่าวหลายข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๑ ได้นิยามความหมายของคำว่า “สหกรณ์” หมายความว่า สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท ซึ่งเป็นการ บัญญัติที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน อีกทั้งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้จัดการสหกรณ์ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และบทลงโทษเพิ่มเติม ที่แตกต่างไปจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อีกทั้ง การบัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภา มีอำนาจออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขนาดสหกรณ์ โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน ขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำขอพร้อมกับคำฟ้อง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบ คำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคสอง มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า และมาตรา ๔๐ อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว คงรับไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

#### **บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

#### **๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

**มาตรา ๒๕** สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น



## ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมามีกฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภา ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อมามีกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กโดยใช้สินทรัพย์ของสหกรณ์เป็นตัวแบ่งขนาด หากสหกรณ์ใดมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปให้จัดว่าเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ส่วนสหกรณ์ใดที่มีสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาทให้จัดเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก อีกทั้งยังกำหนดให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กให้มีความแตกต่างกันตามกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในภาพรวมของสหกรณ์ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาของสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ กำกับดูแลสหกรณ์ให้มีการจัดทำและเก็บรักษาบัญชี

และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ เนื่องจากการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีจำนวนมูลค่าสินทรัพย์มากและมีสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีจำนวนมูลค่าสินทรัพย์น้อยกว่าและมีสมาชิกน้อยกว่า อาทิเช่น (๑) เรื่องหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการ โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสหกรณ์ขนาดใหญ่เพิ่มเติม ๑๑ ข้อ กำหนดคุณสมบัติพิเศษของกรรมการสหกรณ์ขนาดใหญ่ กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ (๒) เรื่องการดำรงเงินกองทุนของชุมนุมสหกรณ์บังคับเฉพาะชุมนุมสหกรณ์ (๓) เรื่องการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ โดยการจัดทำรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่รายงานทุกเดือน ส่วนสหกรณ์ขนาดเล็กมีหน้าที่รายงานทุก ๖ เดือน (๔) เรื่องบทเฉพาะกาล มีการผ่อนผันให้สหกรณ์ขนาดเล็กมากกว่าสหกรณ์ขนาดใหญ่ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการของสหกรณ์แต่ละขนาด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ เพื่อให้กลไกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์ทุกประเภทเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ แม้บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จะแบ่งขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่และขนาดเล็กตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากการบริหารจัดการสหกรณ์ในลักษณะทั่วไปก็ตาม แต่ก็เป็นไปภายใต้หลักการคิดที่ว่า เมื่อสหกรณ์มีขนาดที่แตกต่าง มีความหลากหลาย และความซับซ้อนในการทำธุรกรรมย่อมต้องกำหนดวิธีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการสหกรณ์แต่ละประเภท สำคัญในการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนดังกล่าวกับสหกรณ์ทั่วไปจึงแตกต่างกัน ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกและความมั่นคงของระบบสหกรณ์ เพราะหากปล่อยให้เกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบในวงกว้างได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ส่วนกรณีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนว่าเป็นไปตาม กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ นั้น

เห็นว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองมิใช่พระราชบัญญัติ จึงเป็นหน้าที่และอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลระบบสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมใช้บังคับได้โดยไม่ต้องให้รัฐสภาพิจารณา เห็นชอบเสียก่อนจึงจะใช้บังคับได้แต่อย่างใด ส่วนประเด็นที่ว่ากฎกระทรวงนั้นจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ใดหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ