

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๑/๑ วรรคสอง (ที่ถูกต้องคือ มาตรา ๓๓/๑ วรรคสอง) มาตรา ๔๑ วรรคสอง มาตรา ๕๐ วรรคสาม มาตรา ๕๑/๒ มาตรา ๕๑/๓ มาตรา ๕๒ (๕) ถึง (๗) มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๙ มาตรา ๘๙/๑ มาตรา ๘๙/๒ มาตรา ๘๗/๓ (ที่ถูกต้องคือ มาตรา ๘๙/๓) มาตรา ๑๐๑ วรรคสอง มาตรา ๑๐๕/๑ มาตรา ๑๒๘/๑ วรรคสาม มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๓/๑ และมาตรา ๑๓๓/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่ถือปฏิบัติกับสหกรณ์ ไม่มีอำนาจลงมติให้สหกรณ์ดำเนินการ หรืองดเว้นการดำเนินการ หรือเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์ไม่ได้เป็นกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอพร้อมทั้งคำฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากการบรรยายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่ากฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออกมทรพย์



และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎกระทรวงนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนุญได้บัญญัติรับรองไว้ และไม่ถือปฏิบัติ กับสหกรณ์ทุกประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ด้วยเหตุที่ ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้นแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๔๐ อย่างไร กรณีนี้ไม่ต้องด้วย หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง และมีมติกำหนดประเด็นพิจารณาเฉพาะส่วนที่ ผู้ฟ้องคดีแสดงเหตุผลประกอบ

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๙ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ สมาคม พ.ศ. ๒๔๕๗ เพื่อให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ได้ เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่มีปัญหา หนี้สินล้นพ้นตัว และมีความเป็นอยู่ที่ขัดสน ทำให้รัฐบาลหาทางช่วยเหลือโดยเฉพาะในด้านการจัดหา เงินทุนให้แก่เกษตรกรได้กู้ยืมและเสียดอกเบี้ยในอัตราที่เหมาะสม ระบบสหกรณ์เป็นแนวทางหนึ่งที่ได้มี การนำเอามาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว ต่อมาได้มีการตรากฎหมายสหกรณ์ขึ้น โดยเริ่มจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เรื่อยมา^๑ การดำเนินกิจการของสหกรณ์ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “สหกรณ์” หมายความว่า “คณะบุคคล

^๑ ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา และวิจิตรศรี สงวนวงศ์, “พัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย” การประชุมเสนอ ผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ ๙ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ หน้า ๘๒



ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทย โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

ในส่วนที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ปรากฏข้อเท็จจริงที่ทำให้เห็นสภาพปัญหาการกำกับดูแลการดำเนินกิจการสหกรณ์ที่มีการขยายตัวและมีบทบาทที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ข้อมูลสถิติจำนวนสหกรณ์ในประเทศไทยที่กรมส่งเสริมสหกรณ์รายงาน ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ว่ามีสหกรณ์รวมทั้งสิ้น ๗,๐๔๓ แห่ง (ไม่รวมชุมนุมสหกรณ์) มีสมาชิกทั้งหมด ๑๑,๔๗๐,๐๑๓ คน ในจำนวนดังกล่าว มีสหกรณ์ออมทรัพย์ ๑,๔๐๓ แห่ง มีสมาชิก ๒,๘๕๙,๙๐๕ คน สหกรณ์เครดิตยูเนียน ๕๒๗ แห่ง มีสมาชิก ๗๓๔,๗๘๙ คน^๒ หากพิจารณาเฉพาะจำนวนสมาชิกของสหกรณ์ทั้งสองประเภทแล้ว จะเห็นว่าคิดเป็นร้อยละ ๓๑.๓๔ เกือบหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอข้อมูลผลการตรวจสอบระบบสหกรณ์ทุกประเภท ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ตรวจพบสหกรณ์ที่มีปัญหาในการบริหารกิจการ ๑,๑๐๓ แห่ง มีมูลค่าความเสียหายรวมทั้งสิ้น ๒๙,๕๘๐ ล้านบาท ปัญหาของสหกรณ์แต่ละแห่งอาจเกี่ยวกับข้อบกพร่องได้หลายประเภท ประกอบด้วย สหกรณ์ที่มีปัญหาการทุจริต ๒๗๗ แห่ง มูลค่าความเสียหาย ๑๘,๗๖๓ ล้านบาท สหกรณ์ที่มีปัญหาความบกพร่องทางการเงิน ๗๒๘ แห่ง มูลค่าความเสียหาย ๒,๑๐๕ ล้านบาท สหกรณ์ที่มีปัญหาการทำกิจกรรมนอกกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ๑๐๗ แห่ง มูลค่าความเสียหาย ๕,๓๒๗ ล้านบาท สหกรณ์ที่มีปัญหาความบกพร่องทางบัญชี ๖๗ แห่ง มูลค่าความเสียหาย ๓๕ ล้านบาท และสหกรณ์ที่มีพฤติกรรมที่อาจเกิดความเสียหาย ๗๔ แห่ง ในวงเงิน ๓,๓๔๙ ล้านบาท^๓ สอดคล้องกับรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงเวลาใกล้เคียงกันที่สรุปว่าสถาบันการเงินไทยที่ยังมีความเปราะบาง คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ เนื่องจากสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมการแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้นจากการรับฝากเงิน การถือหุ้นของสมาชิกจำนวนเพิ่มมากขึ้น และการนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์โดยเน้นการลงทุนในตราสารหนี้ระยะยาวที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูง อีกทั้งยังพบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่บางแห่งกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในหลักทรัพย์ และในวงการสหกรณ์ด้วยกัน มีการปล่อยกู้ยืมและฝากเงินระหว่างกัน แต่หากสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งประสบปัญหาสภาพคล่อง จะนำไปทำให้เกิดความเสียหายในแบบ “ลูกโซ่” กระทบไปถึงสหกรณ์อื่นด้วย^๔

^๒ อภิษฎา วัฒนะเสวี และคณะ, ปัญหาความไม่โปร่งใสของสถาบันการเงินคลองจั่น, วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๓), หน้า ๘๔.


^๓ อภิษฎา วัฒนะเสวี และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๔.

^๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๑). รายงานการประเมินเสถียรภาพระบบการเงินไทย หน้า ๒๐. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Publications/FSR_Doc/FSR2018.pdf.



ในช่วงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านสหกรณ์ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ ๔ ประการ คือ ๑. แยกการกำกับสหกรณ์เป็นสหกรณ์ภาคเกษตรและภาคการเงิน ๒. ให้มีการควบรวมสหกรณ์เพื่อสร้างความเข้มแข็ง ๓. กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสหกรณ์ ๔. ให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากภาคเอกชน รวมทั้งพิจารณาความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพระบบสหกรณ์ และการแก้ไขวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ “แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการลงทุน รวมทั้งปัญหาการทุจริต ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศโดยรวม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการกำกับกิจการทางการเงินของสหกรณ์ดังกล่าว เพื่อให้มีการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับมาตรฐานการกำกับดูแลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งเป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมด้านการเงินในลักษณะเช่นเดียวกับการประกอบกิจการของสถาบันการเงิน อีกทั้งมีสมาชิกที่มาจากบุคคลทั่วไป ซึ่งผ่านมาปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้าง^๕ แต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์ดังกล่าว จึงสมควรกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์


^๕ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏข่าวต่อสาธารณชนเรื่องปัญหาการบริหารงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากพบว่ามี การปล่อยกู้แก่สมาชิกสมทบอย่างไม่ถูกต้อง เบิกจ่ายเช็คหรือเงินสดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีการจัดการวิเคราะห์ความเสี่ยงและประเมินหลักประกันตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบของทางราชการ จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่สมาชิกสหกรณ์จำนวนกว่า ๕ หมื่นราย และบรรดาสหกรณ์ขนาดเล็กตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่ได้นำเงินมาฝากไว้ด้วย จนนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งปลดคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น และแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานชุดใหม่เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อยับยั้งเหตุการณ์วิกฤต แต่เนื่องจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น อยู่ในสภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ขาดความเชื่อมั่น บรรดาสมาชิกผู้ฝากเงินและสหกรณ์ต่าง ๆ ได้แจ้งขอถอนเงินเป็นจำนวนมากรวมกว่า ๗,๐๐๐ ล้านบาท อันเกินกว่าความสามารถที่จะชำระเงินฝากคืนได้ จนตัวแทนสมาชิกสหกรณ์ไม่อาจรอการแก้ไขปัญหากจากทางราชการได้จึงทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ยื่นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล และฟ้องหน่วยงานกำกับดูแลต่อศาลปกครอง (อภิษฎา วัฒนะเสวี และคณะ, ปัญหาความไม่โปร่งใสของสถาบันการเงินคลองจั่น, วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๓), หน้า ๘๔ - ๘๖)



ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งการบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้ ขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้สหกรณ์แยกเป็น ๘ ประเภท ได้แก่ ๑. สหกรณ์การเกษตร ๒. สหกรณ์ประมง ๓. สหกรณ์นิคม ๔. สหกรณ์ร้านค้า ๕. สหกรณ์บริการ ๖. สหกรณ์ออมทรัพย์ ๗. สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ ๘. สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่ง เป็นสถาบันที่ดำเนินกิจการด้านการเงินโดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สมาชิกที่ยากต่อการเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงเป็นสถาบันการเงินที่สามารถให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากด้วยอุดมการณ์สหกรณ์ (Cooperative Ideology) และวิธีการสหกรณ์ (Cooperative Practices) โดยมีความเชื่อร่วมกันที่ว่า การช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์จะนำไปสู่การกินดีอยู่ดี ความเป็นธรรมและสันติสุขในสังคม และการนำหลักการสหกรณ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกและชุมชน อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งได้นำเงินไปลงทุนในกิจการซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบสหกรณ์ และเป็นการลงทุนซึ่งมีความเสี่ยงสูงในการบริหารงานด้านการลงทุน โดยเฉพาะปัญหาการบริหารความเสี่ยงที่กระทบต้นเงินของสมาชิกทั้งหลาย อีกทั้งหากเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบในวงกว้าง ไม่เพียงแต่สหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น ยังกระทบสหกรณ์แห่งอื่นในระบบสหกรณ์ และมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงและความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้นเพื่อป้องกัน



ความเสียหายที่จะเกิดแก่สมาชิก และเพื่อพัฒนาให้ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นแหล่งบริการทางการเงินสำหรับประชาชนในระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน

ส่วนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็น ๒ ขนาด คือ ๑. สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป และชุมนุมสหกรณ์ และ ๒. สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ดังกล่าวจะพิจารณาจากข้อมูลงบการเงินของสหกรณ์ในปีบัญชีล่าสุดที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว ทั้งนี้ การใช้สินทรัพย์ของสหกรณ์เป็นตัวแบ่งขนาด เป็นการนำหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel Committee on Banking Supervision I (Basel I) มาปรับใช้ให้เหมาะสม โดยหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงในการบริหารกิจการสหกรณ์ จะแบ่งเป็น ๒ ระดับ (Tiered Supervision) ตามขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์^๖ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินสำหรับสหกรณ์ขนาดใหญ่จะมีความเข้มงวดมากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็ก

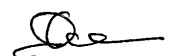
ในส่วนของความจำเป็นในการให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น เนื่องจากสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีจำนวนสินทรัพย์เป็นมูลค่ามากและมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ด้วยระดับความเสี่ยงของการบริหารที่จะก่อความเสียหายได้สูงกว่าย่อมมีความจำเป็นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนมูลค่าสินทรัพย์น้อยกว่าและมีสมาชิกน้อยกว่า โดยกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กให้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ๑. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสหกรณ์ขนาดใหญ่เพิ่มเติมจาก

^๖ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐/๒๕๖๑)



สหกรณ์ขนาดเล็ก ๑๑ ข้อ กำหนดคุณสมบัติพิเศษของกรรมการสหกรณ์ขนาดใหญ่และกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ ๒. การดำรงเงินกองทุนของชุมนุมสหกรณ์ บังคับเฉพาะชุมนุมสหกรณ์ โดยสหกรณ์ขนาดใหญ่ต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละสิบห้าของสินทรัพย์รวม ส่วนสหกรณ์ขนาดเล็กให้สหกรณ์จัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเป็นทุนสำรอง ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ ๓. การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ โดยการจัดทำ รายงานย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่รายงานทุกเดือน ส่วนสหกรณ์ขนาดเล็ก มีหน้าที่รายงานทุก ๖ เดือน ๔. บทเฉพาะกาลจะผ่อนผันให้สหกรณ์ขนาดเล็กมากกว่าสหกรณ์ขนาดใหญ่ ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการของสหกรณ์แต่ละขนาด

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้วางกรอบการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน อันมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมตามความประสงค์ ของกลุ่ม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองไว้ แต่เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด” ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ให้อำนาจรัฐมนตรี ออกกฎกระทรวงวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ทั้งสองประเภทนั้น ก็ด้วยเหตุ ที่สหกรณ์ทั้งสองประเภทนี้มีกิจการหลักที่มีลักษณะเป็นสถาบันการเงิน ซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น อย่างมีนัยสำคัญ หากให้อำนาจแก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ดำเนินการ ไปอย่างอิสระ โดยปราศจากระบบติดตามตรวจสอบที่รัดกุม ย่อมมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย แก่ประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์ และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงสหกรณ์อื่น หรือสถาบันการเงินที่มี ธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้อง และอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ของประเทศ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับการดำเนินงานและการกำกับดูแล สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จึงเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ภายใต้กรอบการจำกัดเสรีภาพในการรวมกัน เป็นสหกรณ์ที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคสอง



ในประเด็นข้อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ อาจแยกพิจารณาเป็น ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก หลักการตามมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นไปตามหลักความเหมาะสม โดยการนำแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel Committee on Banking Supervision I ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สากลในการกำกับดูแลสถาบันการเงินมาปรับใช้กับการดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในฐานะที่สหกรณ์ทั้งสองประเภทมีลักษณะเป็นสถาบันการเงิน ต่างไปจากสหกรณ์ประเภทอื่นที่มีได้ดำเนินการด้านการรับฝากหรือกู้ยืมเงินเป็นกิจการหลัก อีกทั้งการนำหลักเกณฑ์สากลมาใช้มิใช่การนำมาใช้บังคับโดยตรง และในระบบการกำกับดูแลกิจการสถาบันการเงินของไทยโดยทั่วไปก็ใช้แนวทางของ Basel I ดังกล่าวเช่นกัน แต่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทของสถาบันการเงินที่มีอยู่หลากหลาย อีกทั้งในการวางข้อกำหนดรายละเอียดการกำกับดูแล มาตรา ๘๘/๒ วรรคสอง บัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งหน่วยงานของรัฐทั้งสององค์กรต่างมีหน้าที่และอำนาจในระบบการเงินการคลังของประเทศ และมีประสบการณ์ในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินในระดับประเทศ จึงเป็นหลักประกันได้ว่ากฎกระทรวงที่ใช้กำกับดูแลกิจการสหกรณ์ทั้งสองประเภท ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ผ่านการพิจารณาด้วยเหตุผลอย่างรอบคอบ และมีความเหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจการตามความมุ่งหมายที่จะพัฒนา ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพแก่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสาม ที่ให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

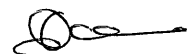
ประการที่สอง หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพเกินสมควร กล่าวคือ หากพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๘/๒ จะพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลโดยปล่อยให้สมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์บริหารจัดการกิจการกันเอง จนทำให้เกิดปัญหา เช่นที่เคยเป็นมาในอดีต การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐเข้าไปกำกับดูแลอย่างเข้มงวดมากขึ้นย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์และความเข้มแข็งของสหกรณ์ ซึ่งรวมถึงระบบสหกรณ์ ระบบสถาบันการเงิน และระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม แม้การกำกับดูแลย่อมส่งผลให้เสรีภาพในการดำเนินงานถูกจำกัดบ้าง ซึ่งเสรีภาพที่ถูกจำกัดก็คือเสรีภาพในการบริหารจัดการของคณะกรรมการสหกรณ์ อันได้แก่การวางข้อจำกัดการดำเนินการต่าง ๆ การกำหนดให้จัดทำและจัดเก็บข้อมูลทางบัญชี การกำหนดเวลา



ให้รายงานข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์เป็นระยะ แต่เมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในภาพรวม เห็นว่ามาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และมีใช้กฎหมายที่สร้างภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

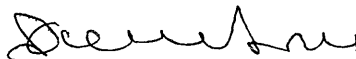
ในส่วนข้อโต้แย้งว่าการให้อำนาจออกกฎกระทรวงอันมีผลเป็นการกำกับดูแลการดำเนินการของกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีความเข้มงวดต่างไปจากการกำกับดูแลการดำเนินการของกิจการสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับความเสมอภาคของบุคคล โดยมุ่งให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล หลักความเสมอภาค และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ย่อมหมายความว่า สิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน หากสิ่งที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่ต่างกันออกไป ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผลและถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ในหลักการเดียวกันนี้ สิ่งที่แตกต่างกันในสาระสำคัญย่อมได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน หากสิ่งที่แตกต่างกันได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน ย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยเหตุผลและถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติเช่นกัน

เห็นว่า ก่อนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดกลไกเดียวกันในการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ทุกประเภท และมีลักษณะเป็นกรอบกว้าง ๆ ให้สหกรณ์ดำเนินการไปด้วยตัวเอง ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์ที่เข้มงวด โดยใช้ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นสำคัญ จากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์กับหน่วยงานกำกับดูแลเช่นนี้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ ทำให้กลไกที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่อาจแก้ปัญหาได้ทันท่วงที โดยเฉพาะในกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการแบบสถาบันการเงิน ซึ่งมีการขยายตัวของสินทรัพย์ มีการขยายการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อไปสู่วงกว้างมากขึ้นไปกว่าสมาชิกตามปกติ อีกทั้งยังพบการทุจริตในสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการทางการเงินหลายแห่ง นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสมาชิกจำนวนมาก ยังส่งผลกระทบต่อสหกรณ์อื่นที่มีธุรกรรมเกี่ยวเนื่องกัน และอาจส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมที่จะนำแนวทางการกำกับดูแลกิจการสถาบันการเงินมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสหกรณ์ทั้งสองประเภทแทนที่การใช้กลไกเช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น



ดังนั้น การนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินมาปรับใช้เฉพาะกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์
เครดิตยูเนียน จึงอยู่บนเหตุผลที่ว่ากิจการทั้งสองประเภทมีลักษณะของการดำเนินกิจการที่มีสาระสำคัญ
ทำนองเดียวกับสถาบันการเงิน จำต้องใช้กฎเกณฑ์แบบสถาบันการเงินมากำกับดูแลการดำเนินการ
ส่วนสหกรณ์ประเภทอื่น แม้จะสามารถทำกิจการรับฝากเงินหรือให้กู้ยืมเงินได้ แต่การดำเนินกิจการ
ทางการเงินมิใช่กิจการอันเป็นสาระสำคัญและมีลักษณะเป็นไปเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างสมาชิก
เท่านั้น มิได้ดำเนินกิจการหลักแบบสถาบันการเงินดังเช่นสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
เมื่อสหกรณ์แต่ละประเภทต่างมีสาระสำคัญของกิจการที่ต่างกัน การกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภท
ด้วยกฎเกณฑ์แบบเดียวกันย่อมไม่ชอบด้วยหลักห้ามเลือกปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม เมื่อสหกรณ์
แต่ละประเภทมีสาระสำคัญของกิจการที่ต่างกัน การวางหลักเกณฑ์กำกับดูแลที่ต่างกันจึงชอบด้วย
หลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ กรณีการให้อำนาจออกกฎกระทรวง
เพื่อกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ต่างออกจากกิจการสหกรณ์โดยทั่วไป
ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ