

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสรราช ทรงศิริไล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด (ผู้ร้อง) ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ ในการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่แตกต่างกัน มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ และไม่ถือปฏิบัติกับสหกรณ์ทุกประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๔๐

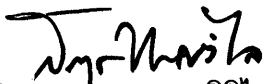
เห็นว่า สหกรณ์ (Cooperative) ถือเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้น ด้วยการลงหุ้นร่วมกันด้วยความสมัครใจ โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อสนองความต้องการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงทำให้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าสหกรณ์เป็นเครื่องมือที่จะสามารถช่วยพยุงเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศไทยได้มีการพัฒนาการเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีความซับซ้อนทางการเงินมากกว่าในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งเป็นสถาบันที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินในการให้บริการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สมาชิกที่มีความหลากหลายในการทำธุรกิจ และมีการทำธุรกรรมในเชิงพาณิชย์ที่มีความเสี่ยงมากขึ้น สหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งได้นำเงินไปลงทุนในกิจการซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบสหกรณ์ ทำให้ประสบปัญหาจากการดำเนินการและการกำกับดูแลของสหกรณ์ โดยเฉพาะการทุจริตที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกและสหกรณ์แห่งอื่น ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีการเพิ่มหมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งเน้นกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ให้มีความมั่นคงและรักษาเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์ทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๘๗/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ ก็ได้ นั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยความรวดเร็วและเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการกำหนดการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์นั้น เป็นไปตามหลักการกำหนดขนาดสหกรณ์เพื่อกำกับดูแล โดยอาจแบ่งตามขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ปริมาณมากกับสินทรัพย์ปริมาณน้อยมีการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกัน สหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสินทรัพย์มากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็กย่อมมีมูลค่าของเงินและผลประโยชน์จำนวนมากกว่า รวมทั้งยังมีสมาชิกเป็นจำนวนมากอีกด้วย

ทำให้มีความซับซ้อนในการทำธุรกรรมทางการเงินและมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ หากไม่มีมาตรการกำกับดูแลที่ดีและมีประสิทธิภาพ อาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกจำนวนมากและระบบสหกรณ์ ในวงกว้าง การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินสำหรับสหกรณ์ขนาดใหญ่ จึงต้องมีมาตรการที่เข้มงวดกว่า การกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยนำหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับ วัตถุประสงค์ของการดำเนินการสหกรณ์ในแต่ละประเภท จึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่กฎหมายมอบอำนาจ ให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ ไม่ว่าจะกำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่กำกับดูแลบริหารจัดการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ คุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้ามของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าบุคลากรในสหกรณ์ขนาดเล็ก รวมทั้งการกำหนด หลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล หลักเกณฑ์การกำกับความเสี่ยงทางด้านเครดิต ความเสี่ยงทางด้าน สภาพคล่อง ด้านปฏิบัติการและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น อยู่ภายใต้การ ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบ และถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้ง กับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ ก็ได้ นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎกระทรวง เพื่อให้การ ดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความสอดคล้องเหมาะสมกับ ประเภท ขนาด และความซับซ้อนทางธุรกรรมของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีความ แปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ในปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นบทบัญญัติที่เป็น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการสหกรณ์ เพื่อยกระดับการกำกับดูแล ระบบสหกรณ์โดยรวมของประเทศให้มีความมั่นคงและรักษาเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์ทั้งระบบ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ที่จะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสมาชิกสหกรณ์มากกว่าที่จะคำนึงถึง ผลประกอบการที่มุ่งเน้นแต่ผลการดำเนินการด้านทรัพย์สิน รายได้ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นของ สหกรณ์เท่านั้น กรณีจึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ แม้การกำหนดมาตรการในการดำเนินงานและการกำกับดูแล สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ ซึ่งเป็น การจัดแบ่งกลุ่มของขนาดสหกรณ์ที่มีความแตกต่างกัน แล้วดำเนินกิจการและกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไป เพื่อความคล่องตัว เหมาะสมกับประเภท ขนาด และความซับซ้อนทางธุรกรรมของสหกรณ์แต่ละประเภท ที่แตกต่างกันไป มิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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


(นายสรทิวร ทรงศิริไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ