

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายเสริมศักดิ์ เทียมโก้ ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายเสริมศักดิ์ เทียมโก้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ...” ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์



- ๒ -

เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้ “สหกรณ์” หมายความว่า สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และข้อ ๒ “สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ดังต่อไปนี้ (๑) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปและชุมนุมสหกรณ์ (๒) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ...” บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขนาดของ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้จัดการสหกรณ์ รวมทั้งบทลงโทษเพิ่มเติมที่แตกต่างไป จากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การบัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภาใช้อำนาจออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขนาดสหกรณ์ โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒



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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แจ้งว่า สำเนารายงานการประชุม บันทึกรการประชุม และเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ มีเจตนารมณ์ในการยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง แม้ว่าการกำหนดมาตรการกระทบต่อเสรีภาพบางประการในการบริหารจัดการสหกรณ์ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ



- ๔ -

เป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อป้องกันความเสี่ยง ความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกและความมั่นคงของระบบสหกรณ์ เป็นการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วน และมุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ก่อให้เกิด ความมั่นคง สร้างเสถียรภาพ และความยั่งยืนแก่ระบบสหกรณ์ของประเทศในระยะยาว

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกผู้มีส่วนได้เสีย ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากปัจจุบันสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน มีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการลงทุน จำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการ กำกับกิจการทางการเงินของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการกำกับดูแลสถาบันการเงินและสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการเงินในลักษณะเช่นเดียวกับการประกอบกิจการของสถาบัน การเงิน เนื่องจากมีสมาชิกที่มาจากบุคคลทั่วไป ที่ผ่านมาปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมและสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้าง จึงกำหนดกลไกการดำเนิน กิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์ให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การแบ่ง ขนาดของสหกรณ์เพื่อความเหมาะสมกับการบริหารจัดการ โดยการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีความเข้มงวดมากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็ก เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมและความซับซ้อนของสหกรณ์

๔. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ ที่มีหลายขนาดและทำธุรกรรมแตกต่างกัน สหกรณ์บางแห่งมีเงินทุนจำนวนมากและความเชี่ยวชาญ ย่อมมีความต้องการทำธุรกรรมให้หลากหลาย จึงต้องแยกให้ชัดเจนว่าสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ ขนาดเล็กมีลักษณะเช่นใด ทั้งนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า



- ๕ -

สหกรณ์ขนาดใหญ่มีปริมาณสมาชิกและเงินทุนเป็นจำนวนมาก ย่อมมีความซับซ้อนตามไปด้วย มีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลเข้มงวดกว่าสหกรณ์ขนาดเล็ก จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการกำกับดูแลทั้งหมดไม่ได้

๕. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สมาชิกที่ยากต่อการเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ และให้บริการแก่ประชากรระดับฐานราก ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งนำเงินไปลงทุนในกิจการซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบสหกรณ์ และมีความเสี่ยงสูง หากเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบสหกรณ์ในวงกว้าง เสี่ยงต่อความมั่นคงและความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์ จำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแล ให้มีความรัดกุม ป้องกันความเสียหายแก่สมาชิก และเพื่อพัฒนาให้ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นแหล่งบริการทางการเงินสำหรับประชากรในระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ โดยแบ่งเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก ตามขนาดสินทรัพย์แล้วกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในการดำเนินงานและการกำกับดูแล เพื่อความเหมาะสม ซึ่งการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็ก เนื่องจากมีการทำธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ หากกำกับดูแลและกำหนดหลักเกณฑ์ไม่ดีพอ อาจเสี่ยงต่อระบบการเงินโดยรวมได้

๖. อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ เป็นที่มาของการออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง ที่แบ่งสหกรณ์เป็นขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก กฎกระทรวงดังกล่าวเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ ทั้งเรื่องกำหนดนโยบาย การบริหารความเสี่ยง การกำกับดูแลฝ่ายจัดการ การจัดทำและเก็บรักษาบัญชี และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ โดยต้องเปิดเผยให้สมาชิกได้รับทราบและสามารถตรวจสอบได้ กรณีของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน



ขนาดใหญ่ตามกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดหน้าที่และอำนาจ รวมถึงความรับผิดชอบเพิ่มเติมของสหกรณ์และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับขนาด ความซับซ้อน และความเสี่ยงของสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป ต้องมีการกำกับดูแลมากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า ทำให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์ต้องเพิ่มการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการเพิ่มหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้เหมาะสมกับขนาดของสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่และเป็นผลให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องยกระดับมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีเพิ่มขึ้น สร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ให้เหมาะสมกับขนาดของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๔๐ อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง



- ๗ -

ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น มาตรา ๘๙/๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ...”



- ๘ -

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อมามีกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์ประเภทดังกล่าวแบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภาออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสานทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน และมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการลงทุนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมและส่งผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้างสมควรกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ เพื่อให้มีกลไกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์เป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานทำนองเดียวกับสถาบันการเงิน ให้มีสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กโดยใช้ขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง หากสหกรณ์ใดมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ส่วนสหกรณ์ใดที่มีสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาทเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้การกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กมีความแตกต่างกัน การกำกับดูแลสหกรณ์



ขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสินทรัพย์และสมาชิกเป็นจำนวนมาก ย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแล สหกรณ์ขนาดเล็กที่มีมูลค่าสินทรัพย์และสมาชิกจำนวนน้อยกว่า เช่น ข้อ ๕ กำหนดให้คณะกรรมการ ของสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในภาพรวมของสหกรณ์ เพื่อเสนอที่ประชุมใหญ่พิจารณาอนุมัติ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาของสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ของสหกรณ์ จัดให้มีนโยบายและกระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ กำกับดูแล ฝ่ายจัดการให้จัดการงานของสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบ กิจการที่มีประสิทธิภาพ กำกับดูแลให้ฝ่ายจัดการรายงานเรื่องที่สำคัญของสหกรณ์ต่อคณะกรรมการ อย่างรวดเร็ว กำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับการฝาก การลงทุน การกู้ยืมจากสหกรณ์อื่นและสถาบัน การเงิน และการค้าประกันเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งและกำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามความจำเป็น รวมถึงกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีการจัดทำและ เก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ โดยต้องเปิดเผยให้สมาชิกทราบและสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ข้อ ๘ และข้อ ๙ กำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ให้แตกต่างจากสหกรณ์ ขนาดเล็กเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการของสหกรณ์แต่ละขนาด บทบัญญัติดังกล่าว เป็นมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้กลไกการดำเนิน กิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์ทุกประเภทเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ แม้บทบัญญัติ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จะบัญญัติให้มีการกำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต ยูเนียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อันเป็นผลให้มีการกำหนด ขนาดสหกรณ์ตามจำนวนของสินทรัพย์เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก และกำหนดหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการและผู้จัดการรวมถึงการดำเนินการอันเป็นการแตกต่างจากการบริหารจัดการ สหกรณ์ในลักษณะทั่วไปก็ตาม แต่เมื่อการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน อยู่ภายใต้หลักการว่า เมื่อสหกรณ์มีขนาดที่แตกต่างกัน มีความหลากหลาย และความซับซ้อน ในการทำธุรกรรม ย่อมต้องกำหนดวิธีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ



- ๑๐ -

สหกรณ์ในแต่ละประเภท สาระสำคัญในการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับสหกรณ์ทั่วไปจึงแตกต่างกัน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก ความมั่นคงของระบบสหกรณ์และระบบเศรษฐกิจของประเทศ ป้องกันการทุจริตและความเสี่ยงในการบริหารสหกรณ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์และสมาชิก เพราะหากเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ส่วนการที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวง นั้น เห็นว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ได้ตราขึ้นโดยรัฐสภาดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมใช้บังคับได้ การออกกฎกระทรวงดังกล่าว มาตรา ๘๙/๒ วรรคสอง บัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎกระทรวงโดยเป็นการวางมาตรการร่วมกันของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับระบบสหกรณ์ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลระบบสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ จึงเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ แม้บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้มีการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ทำให้มีวิธีการดำเนินงานและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ แม้จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เพื่อความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและกำกับดูแลให้มีความสามารถในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสมาชิก เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งเป็นแหล่งบริการทางการเงินฐานรากสำหรับประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



- ๑๑ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม





- ๑๒ -

(คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๙)

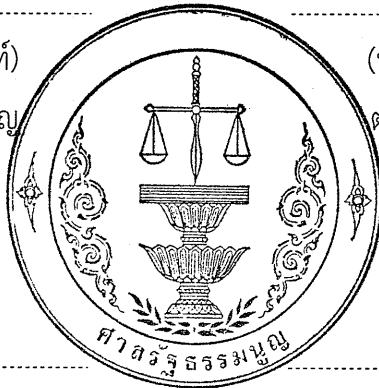
(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุพห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม รัฐอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสรawat ทรงศิริไล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ