

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

## ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายเสริมศักดิ์ เข็มมโฑ ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีนายเสริมศักดิ์ เข็มมโฑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ...” ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้จัดการสหกรณ์ รวมทั้งบทลงโทษเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาดตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ทั้งสองดังกล่าวต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การบัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภามีอำนาจออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขนาดสหกรณ์โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐

## ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๔๐ อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

### **๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีความสำคัญในระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้มีกลไกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์เป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยบัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก หากสหกรณ์ใดมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ส่วนสหกรณ์ใดที่มีสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาทเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก การกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสินทรัพย์และสมาชิกเป็นจำนวนมากมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีมูลค่าสินทรัพย์และสมาชิกจำนวนน้อยกว่า แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะบัญญัติให้มีการกำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นผลให้มีการกำหนดขนาดสหกรณ์ตามจำนวนของสินทรัพย์และกำหนดหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการและผู้จัดการแตกต่างจากการบริหารจัดการสหกรณ์ในลักษณะทั่วไปก็ตาม แต่เมื่อขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแตกต่างกัน มีความหลากหลาย และความซับซ้อนในการทำธุรกรรมย่อมต้องกำหนดวิธีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการสหกรณ์ในแต่ละประเภท ป้องกันการทุจริตและความเสี่ยงในการบริหารสหกรณ์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก ความมั่นคงของระบบสหกรณ์ และระบบเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

นอกจากนี้ แม้มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีได้ตราขึ้นโดยรัฐสภา ดังเช่นพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย

เป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมใช้บังคับได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลระบบสหกรณ์ออกกฎกระทรวง จึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้มตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้มีการกำหนดขนาดของสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เพื่อความจำเป็นในการปฏิรูป โครงสร้างการบริหารและกำกับดูแลให้มีความสามารถในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสมาชิก เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งเป็นแหล่งบริการทางการเงิน ฐานรากสำหรับประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสรวิศ ทรงศิริไล

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๓ ตอนที่ ๒๖ ก วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายพลสิทธิ์ จิระสันติมน

นายจิรัฏฐ์ อนุสาภา ผอ.กค.๗

นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์ ผอ.สค.๓

นางศรีธญา วีระกรพานิช ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายพลสิทธิ์ จิระสันติมน

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุกฤษพัฒน์ รอง ลคร. ตรวจ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ ลคร. ตรวจ