



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) ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายเสริมศักดิ์ เข้มมโห้ ที่ ๑ กับพวก รวม ๑๒ คน)
ในคดีหมายเลขดำที่ พร. ๒๕/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒
ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายเสริมศักดิ์ เข้มมโห้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก รวม ๑๒ คน ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์
และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด
ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาด

ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ...” ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้ “สหกรณ์” หมายความว่า สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และข้อ ๒ “สหกรณ์แบ่งเป็นสองขนาด ดังต่อไปนี้ (๑) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปและชุมนุมสหกรณ์ (๒) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท ...” บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้จัดการสหกรณ์ รวมทั้งบทลงโทษเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ 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 ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การบัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภามีอำนาจออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขนาดสหกรณ์โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า สำเนารายงานการประชุม บันทึกการประชุม และเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ มีเจตนารมณ์ในการยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง แม้ว่าการกำหนดมาตรการกระทบต่อเสรีภาพบางประการในการบริหารจัดการสหกรณ์ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นไปโดยอาศัยอำนาจ

ตามกฎหมาย มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อป้องกันความเสี่ยง ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกและความมั่นคงของระบบสหกรณ์ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วน และมุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ก่อให้เกิดความมั่นคง สร้างเสถียรภาพ และความยั่งยืนแก่ระบบสหกรณ์ของประเทศในระยะยาว

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกผู้มีส่วนได้เสีย ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน มีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการลงทุน จำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการกำกับกิจการทางการเงินของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการเงินในลักษณะเช่นเดียวกับการประกอบกิจการของสถาบันการเงิน เนื่องจากมีสมาชิกที่มาจากบุคคลทั่วไป ที่ผ่านมาปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมและสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้าง จึงกำหนดกลไกการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์ให้โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การแบ่งขนาดของสหกรณ์เพื่อความเหมาะสมกับการบริหารจัดการ โดยการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่มีความเข้มงวดมากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็ก เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมและความซับซ้อนของสหกรณ์

๔. เลขาธิการวุฒิสภাজัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ที่มีหลายขนาด และทำธุรกรรมแตกต่างกัน สหกรณ์บางแห่งมีเงินทุนจำนวนมากและความเชี่ยวชาญ ย่อมมีความต้องการทำธุรกรรมให้หลากหลาย จึงต้องแยกให้ชัดเจนว่าสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กมีลักษณะเช่นใด

ทั้งนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า สหกรณ์ขนาดใหญ่มีปริมาณสมาชิก และเงินทุนเป็นจำนวนมาก ย่อมมีความซับซ้อนตามไปด้วย มีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแล เข้มงวดกว่าสหกรณ์ขนาดเล็ก จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการกำกับดูแลทั้งหมดไม่ได้

๕. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สมาชิกที่yakต่อการเข้าถึงบริการ ของธนาคารพาณิชย์ และให้บริการแก่ประชากรระดับฐานราก ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่ง นำเงินไปลงทุนในกิจการซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบสหกรณ์ และมีความเสี่ยงสูง หากเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบสหกรณ์ในวงกว้าง เสี่ยงต่อความมั่นคงและความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์ จำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแล ให้มีความรัดกุม ป้องกันความเสียหายแก่สมาชิก และเพื่อพัฒนาให้ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นแหล่งบริการทางการเงินสำหรับประชากรในระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ โดยแบ่งเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก ตามขนาดสินทรัพย์แล้วกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในการดำเนินงานและการกำกับดูแล เพื่อความเหมาะสม ซึ่งการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่ย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแล สหกรณ์ขนาดเล็ก เนื่องจากมีการทำธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ หากกำกับดูแลและกำหนดหลักเกณฑ์ไม่ดีพอ อาจเสี่ยงต่อระบบการเงินโดยรวมได้

๖. อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ เป็นที่มาของการออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง ที่แบ่งสหกรณ์เป็นขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก กฎกระทรวงดังกล่าวเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ ทั้งเรื่องกำหนดนโยบาย การบริหารความเสี่ยง การกำกับดูแลฝ่ายจัดการ การจัดทำและเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ โดยต้องเปิดเผยให้สมาชิกได้รับทราบ และสามารถตรวจสอบได้ กรณีของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว

กำหนดหน้าที่และอำนาจ รวมถึงความรับผิดชอบเพิ่มเติมของสหกรณ์และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับขนาด ความซับซ้อน และความเสี่ยงของสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป ต้องมีการกำกับดูแลมากกว่าสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า ทำให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์ต้องเพิ่มการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการเพิ่มหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้เหมาะสมกับขนาดของสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่และเป็นผลให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องยกระดับมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีเพิ่มขึ้น สร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ให้เหมาะสมกับขนาดของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ 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 รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์สมควรปรับปรุงบทบัญญัติ เพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนด คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติ เกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพ ในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น มาตรา ๘๙/๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔/๑ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้ (๑) การกำหนดขนาด ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ...”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อมา มีกฎกระทรวงการดำเนินงาน และการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดให้สหกรณ์ ประเภทดังกล่าวแบ่งเป็นสองขนาด ได้แก่ สหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก โดยแบ่งขนาด ตามจำนวนสินทรัพย์ ทั้งที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติทำให้สหกรณ์ทุกประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่รัฐสภา ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดสหกรณ์ได้โดยไม่มีขอบเขตชัดเจน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสาน ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีเจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน และมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น จากการลงทุน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมและส่งผลกระทบต่อสมาชิกหรือประชาชนในวงกว้าง สมควรกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของสหกรณ์ เพื่อให้มีกลไกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์เป็นไปอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติให้การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงการดำเนินงาน และการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานทำนองเดียวกับ สถาบันการเงิน ให้มีสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กโดยใช้ขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง หากสหกรณ์ใดมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไปเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ส่วนสหกรณ์ใดที่มีสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาทเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก กฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้การกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็กมีความแตกต่างกัน การกำกับดูแล

สหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสินทรัพย์และสมาชิกเป็นจำนวนมาก ย่อมมีความเข้มงวดมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีมูลค่าสินทรัพย์และสมาชิกจำนวนน้อยกว่า เช่น ข้อ ๕ กำหนดให้คณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในภาพรวมของสหกรณ์ เพื่อเสนอที่ประชุมใหญ่พิจารณาอนุมัติ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาของสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ จัดให้มีนโยบายและกระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ กำกับดูแลฝ่ายจัดการ ให้จัดการงานของสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบกิจการ ที่มีประสิทธิภาพ กำกับดูแลให้ฝ่ายจัดการรายงานเรื่องที่สำคัญของสหกรณ์ต่อคณะกรรมการอย่างรวดเร็ว กำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับการฝาก การลงทุน การกู้ยืมจากสหกรณ์อื่นและสถาบันการเงิน และการค้าประกันเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ตามความจำเป็น รวมถึงกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีการจัดทำและเก็บรักษาบัญชี และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ โดยต้องเปิดเผยให้สมาชิกรับทราบและสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ข้อ ๘ และข้อ ๙ กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ให้แตกต่างจากสหกรณ์ขนาดเล็ก เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการของสหกรณ์แต่ละขนาด บทบัญญัติดังกล่าว เป็นมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้กลไกการดำเนินกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบสหกรณ์ทุกประเภทเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ป้องกันผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนทั่วไปและระบบเศรษฐกิจของประเทศ แม้บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) จะบัญญัติให้มีการกำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อันเป็นผลให้มีการกำหนดขนาดสหกรณ์ตามจำนวนของสินทรัพย์ เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่และสหกรณ์ขนาดเล็ก และกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ และผู้จัดการรวมถึงการดำเนินการอันเป็นการแตกต่างจากการบริหารจัดการสหกรณ์ในลักษณะทั่วไปก็ตาม แต่เมื่อการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ภายใต้หลักการว่า เมื่อสหกรณ์มีขนาดที่แตกต่างกัน มีความหลากหลาย และความซับซ้อนในการทำธุรกรรม ย่อมต้องกำหนดวิธีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการสหกรณ์ในแต่ละประเภท

สาระสำคัญในการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับสหกรณ์ทั่วไปจึงแตกต่างกัน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก ความมั่นคงของระบบสหกรณ์ และระบบเศรษฐกิจของประเทศ ป้องกันการทุจริตและความเสี่ยงในการบริหารสหกรณ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ และสมาชิก เพราะหากเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อวงกว้าง บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ส่วนการที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น เห็นว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีได้ตราขึ้นโดยรัฐสภาดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมใช้บังคับได้ การออกกฎกระทรวงดังกล่าว มาตรา ๘๙/๒ วรรคสอง บัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ ของกฎกระทรวงโดยเป็นการวางมาตรการร่วมกันของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับระบบสหกรณ์ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลระบบสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ จึงเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ แม้บทบัญญัติมาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้มีการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ทำให้มีวิธีการดำเนินงาน และการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ แม้จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เพื่อความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและกำกับดูแลให้มีความสามารถในการป้องกันความเสียหาย ที่จะเกิดกับสมาชิก เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งเป็นแหล่งบริการทางการเงินฐานรากสำหรับประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรินทร์ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสรวิศ ทรงศิริไฉ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ