

เรื่อง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายเฉลิม ปันสกุล (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเคยเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อมา นายทะเบียนสหกรณ์ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยว่า ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน ขาดทุนติดต่อกันหลายปีและมีเงินค้างขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือของผู้สอบบัญชี นายทะเบียนสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ทำให้ผู้ร้องต้องพ้นจากตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ตัดสิทธิผู้ร้องในการที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสหกรณ์อีกแต่อย่างใด

ต่อมา สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ได้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด แต่รองนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีดังกล่าวของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้เป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้ซึ่งเคยถูกนายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

ผู้ร้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้เพิกถอนคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลปกครองจนคดีถึงที่สุดในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ดังนั้น กรณีคำร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีรองนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นเดียวกันกับเรื่องศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

ต่อมาวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง กำหนดว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ” ประกอบข้อ ๑๗ ที่กำหนดว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้ (๑๔) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

ผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้อีก เนื่องจากคดีที่ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ทั้งได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว กรณีดังกล่าวจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ ข้อ ๑๗ (๑๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมาตรา ๓๙ บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ มาตรา ๓๙ มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา มิให้ต้องรับผิดหรือรับโทษทางอาญาหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิด โดยการห้ามนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญาไปลงโทษหรือเพิ่มโทษย้อนหลังแก่การกระทำที่มีอยู่ก่อนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและตราบทที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด

สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งมีลักษณะผสมผสานทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ มิใช่กฎหมายอาญา โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลซึ่งเคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ ดังนั้น การห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) มิได้มีส่วนที่เป็นกฎหมายอาญาหรือโทษทางอาญา เพราะโทษทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ ประกอบด้วย ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน เท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) จึงมิได้มีข้อความที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ แต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙

ย่อโดย นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕
กลุ่มงานคดี ๖

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕