

**ความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์กับบทกำหนดโทษตาม
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง

ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ลักษณะการดำเนินงานและการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ถือได้ว่าเป็นหน่วยธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่ใช้หลักตัวการตัวแทน เนื่องจากผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นทุกคนไม่สามารถเข้าบริหารจัดการองค์กรได้ทุกคน ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นทุกคนจึงมีสถานะเป็น “ตัวการ” คัดเลือก “ตัวแทน” เข้าไปบริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยตัวการจะทำการสอดส่องดูแลการบริหารจัดการของตัวแทน สหกรณ์ก็เช่นเดียวกัน สมาชิกทุกคนไม่สามารถร่วมกันบริหารงานสหกรณ์ได้ จึงใช้หลักตัวการตัวแทนและหลักประชาธิปไตยในการบริหารงานสหกรณ์ โดยกฎหมายกำหนดให้สมาชิกแต่ละคนใช้สิทธิหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียงเพื่อเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารงานสหกรณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกผู้มีอำนาจกระทำการและกรรมการผู้ได้รับการเลือกตั้ง จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการเป็นตัวการตัวแทน โดยกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสมาชิกจะเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จึงมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ จัดทำงบการเงินของสหกรณ์ รายงานผลการดำเนินงาน ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเชิงเศรษฐกิจแก่สมาชิก และต้องส่งผลประโยชน์คืนกลับให้สมาชิกผู้เป็นเจ้าของเงินทุน

โครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์มีลำดับขั้นของการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแลจากนายทะเบียนสหกรณ์ มีการวางระบบการตรวจสอบไว้เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสมาชิกผู้เป็นเจ้าของเงินทุนและกรรมการผู้เป็นตัวแทน เพื่อให้มีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกสหกรณ์ โดยในมาตรา ๕๓ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้สมาชิกต้องเลือกผู้ตรวจสอบกิจการเป็นตัวแทนในการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ และในขณะเดียวกันเพื่อให้มีการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกที่เป็นอิสระ มีมาตรฐานและเชื่อถือได้ มาตรา ๖๙ จึงบัญญัติให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ ทำหน้าที่สอบบัญชีและแสดงความเห็นต่องบการเงินของสหกรณ์ตามมาตรฐานการสอบบัญชีและตามระเบียบที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า สหกรณ์ต้องได้รับการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ หรืออาจจะมอบหมายให้แต่งตั้งจากผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือแต่งตั้งจากบุคคลอื่นตามระเบียบที่อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด โดยผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบลักษณะนี้จะเรียกว่า “ผู้สอบบัญชีสหกรณ์” และต้องได้รับการตรวจสอบจากตัวแทนสมาชิกเพื่อสร้างความโปร่งใสขึ้นภายในสหกรณ์ตามมาตรา 53 ซึ่งกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตัวแทนของสมาชิกโดยอาจเป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอกก็ได้ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานลักษณะนี้เรียกว่า “ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์”

การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 53 มิได้กำหนดวิธีการตรวจสอบกิจการไว้ว่า ต้องตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานการสอบบัญชี เช่นเดียวกับการสอบบัญชีตามมาตรา 69 ซึ่งบัญญัติให้การสอบบัญชีสหกรณ์นั้น ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีและตามระเบียบที่อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กำหนด เรื่องการตรวจสอบกิจการกฎหมายเพียงแต่กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนด จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร อำนาจหน้าที่และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบ กิจการเท่านั้น ทำให้หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการในการตรวจสอบการดำเนินงาน ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แตกต่างไปจากหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชีสหกรณ์

จากการศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พบว่า เรื่อง การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ปรากฏขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ถือใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยมาตรา 25 บัญญัติว่า “สหกรณ์จำกัดอาจมีผู้ตรวจสอบกิจการคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก หรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์จำกัดแล้วเสนอต่อที่ประชุมใหญ่” บทบัญญัติ ดังกล่าว ไม่ได้มีสภาพบังคับว่า ทุกสหกรณ์ต้องจัดให้มีการตรวจสอบกิจการ จึงไม่พบข้อมูลว่า ได้มีการกำหนด ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ไว้แต่อย่างใด ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย สหกรณ์ จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการให้มีสภาพบังคับมากยิ่งขึ้นโดยในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้ง จากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ จำนวนผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้กำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ พ.ศ. 2543 ขึ้นถือใช้เป็นฉบับแรก และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งปัจจุบัน มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 บัญญัติ

“ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่

จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบ กิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียน สหกรณ์กำหนด โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้”

นายทะเบียนสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (8) และมาตรา 53 กำหนดระเบียบ นายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ขึ้นถือใช้ ภายใต้ขอบเขตอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยกำหนดวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องของจำนวน วิธีการรับสมัคร การเลือกตั้ง วรระการดำรงตำแหน่ง การขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการ ส่วนเรื่องขอบข่ายกำหนดโทษของผู้ตรวจสอบกิจการนั้นไม่สามารถกำหนดได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้กำหนดบทลงโทษของ ผู้ตรวจสอบกิจการไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า ผู้ตรวจสอบกิจการจะต้องรับโทษตามกฎหมายนี้ เพราะกฎหมายสหกรณ์กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลไว้ 2 ลักษณะ คือ (1) “ผู้ใด” อาจเป็นหนึ่ง ผู้ใดหรือ หลายคนก็ได้ ไม่ว่าจะบุคคลนั้น ๆ จะอยู่ในสถานะใด หากกระทำผิดตามกฎหมายนี้ ก็เป็นผู้รับโทษตามกฎหมายได้ และ (2) ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการ หรือกรรมการสหกรณ์

การพิจารณาความรับผิดหรือโทษของผู้กระทำผิดตามที่กล่าวมาข้างต้น ต้องพิจารณาจาก พฤติกรรมและการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาว่า เข้าองค์ประกอบหรือฐานความผิดตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น สหกรณ์ได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่การเงินทำการปลอมแปลงลายมือชื่อเจ้าของบัญชีแล้ว ถอนเงินจากสหกรณ์ไปโดยเจ้าของบัญชีไม่ได้ให้ความยินยอม สมาชิกจึงร้องเรียนให้นายทะเบียนสหกรณ์ ดำเนินการสอบสวนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพื่อรับผิดชอบต่อจำนวนเงินของสมาชิกที่ขาดหายไป จากบัญชีของสมาชิก นายทะเบียนสหกรณ์จึงใช้อำนาจตามมาตรา 17 มีคำสั่งให้ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์มาชี้แจง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์กับรองนายทะเบียนสหกรณ์และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับ มอบหมายให้เข้าตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แต่ผู้ตรวจสอบกิจการปฏิเสธ ไม่ให้ข้อมูลไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงตามหนังสือสั่งการ ในกรณีนี้ หากนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า การที่ผู้ตรวจสอบ กิจการไม่มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์นั้น เป็นการจงใจ ผ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นายทะเบียนสหกรณ์อาจกล่าวหาว่าผู้ตรวจสอบกิจการมีความผิดตามมาตรา 130 “ผู้ใด ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์หรือชุมนุม สหกรณ์ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งสั่งการตามมาตรา 17 ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายต้องร้องทุกข์ กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีส่งฟ้องศาล หรือทำการเปรียบเทียบปรับต่อไป

ฉะนั้น การจะกล่าวหาว่าผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย สหกรณ์ หรือไม่ ผู้กล่าวหาต้องพิจารณาจากการกระทำนั้นว่า เข้าองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ รวมถึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำประกอบด้วย ยกตัวอย่างเช่น กรณีจะกล่าวหาว่าผู้ตรวจสอบกิจการกระทำการขัดขวาง ไม่ให้คำชี้แจงแก่รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นความผิดและอาจต้องรับโทษตามมาตรา 131 “ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายตามมาตรา 18 ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ต้องได้ความว่า ผู้ตรวจสอบกิจการมีเจตนากระทำการขัดขวางหรือไม่ให้ คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติตามมาตรา 18 ที่ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ มอบหมายเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ และมีอำนาจให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามมาตรา 18

ผู้ตรวจสอบกิจการที่จะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 131 ได้ ต้องเริ่มต้นจากเหตุที่ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้อำนาจตามมาตรา 18 เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ และได้มีคำสั่งให้ผู้ตรวจสอบกิจการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูล ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การดำเนินงานของสหกรณ์ แต่ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีเจตนากระทำการอันเป็นการขัดขวางเพื่อมิให้ มีการเข้าไปตรวจสอบภายในสำนักงานสหกรณ์ หรือไม่ให้ข้อมูล คำชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมาย โดยประสงค์เพื่อไม่ให้มีการเข้าไปตรวจสอบภายในสำนักงานสหกรณ์และขัดขวางเพื่อมิให้มีการปฏิบัติตาม มาตรา 18 ผู้ตรวจสอบกิจการจึงจะมีความผิดตามมาตรา 131 ได้ แต่ในทางกลับกัน ผู้ตรวจสอบกิจการไม่ได้มี

หน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องเข้าปฏิบัติการตามมาตรา 18 ไม่ได้กระทำการใด อันแสดงให้เห็นว่า มีเจตนาขัดขวางการเข้าปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่มีเจตนาไม่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่เข้าปฏิบัติงาน และการกระทำนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีดังกล่าวก็ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวหาว่าผู้ตรวจสอบกิจการมีความผิดตามมาตรา 131 ได้

เมื่อพิจารณาภาพรวมของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งหมดแล้ว จะพบว่า บางลักษณะความผิด ผู้ตรวจสอบกิจการก็ไม่สามารถเป็นผู้กระทำความผิดได้ เช่น มาตรา 132 บัญญัติว่า “ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ” คำว่า “ ผู้ใด ” ตามบทบัญญัตินี้ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ให้ปฏิบัติการตามมาตรา 22 และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 22 ประกอบจะพบว่า กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามคำสั่ง เมื่อปรากฏพบว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์ มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานผลการตรวจสอบ โดยให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งการเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (1) แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด (2) ระงับการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก (3) หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ (4) พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะกระทำความผิดตามมาตรา 132 ได้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์แต่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีอำนาจตามมาตรา 22 สั่งการให้ผู้ตรวจสอบกิจการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ได้ และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ผู้ตรวจสอบกิจการจึงไม่สามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 132 ได้รวมถึงบทกำหนดโทษตามมาตราดังต่อไปนี้ด้วย

มาตรา 133/2 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสารและสิ่งอื่นของสหกรณ์ให้แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ”

มาตรา 133/3 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 (4) (5) (6) (7) (8) (10) (11) (12) หรือ (13) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ”

มาตรา 133/4 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการตามที่นายทะเบียนสั่งการตามมาตรา 89/3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

บทกำหนดโทษตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นโทษทางอาญาที่เป็นความผิดต่อรัฐ มุ่งผลในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด อัตราโทษเริ่มตั้งแต่ลหุโทษ คือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนถึงจำคุกห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท การลงโทษทางอาญาจึงมิได้เอื้อยวยาให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพเดิม ฉะนั้น กรณีที่ผู้ตรวจสอบกิจการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้ตรวจสอบกิจการจึงไม่ใช่ทางเลือกเดียวที่สหกรณ์หรือผู้เสียหายจะดำเนินการกับผู้ตรวจสอบกิจการได้ ดังนั้น ในกรณีที่พบว่า ผู้ตรวจสอบกิจการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติดังจริยธรรมในการปฏิบัติงาน จนเป็นเหตุให้สมาชิกหรือสหกรณ์ได้รับความเสียหาย และผู้เสียหายประสงค์จะเรียกร้องให้ผู้ตรวจสอบกิจการรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากผลของการกระทำนั้น สมาชิกหรือสหกรณ์ในฐานะผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีแพ่งฐานละเมิดได้

กรณีสหกรณ์หรือสมาชิกผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดี เพื่อเรียกร้องให้ ผู้ตรวจสอบกิจการชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น กระบวนการเพื่อนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดี กับผู้ตรวจสอบกิจการ สหกรณ์ต้องได้ข้อมูล เอกสารหลักฐานที่เชื่อได้ว่า ผู้ตรวจสอบกิจการกระทำละเมิด และการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสหกรณ์ แต่การจะตัดสินใจฟ้องร้องดำเนินคดี เพื่อเรียกร้องให้ ผู้ตรวจสอบกิจการชดใช้ค่าเสียหายนั้น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ 24 ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ดังนี้

“ให้สหกรณ์กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ กรณีผู้ตรวจสอบกิจการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย การพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่”

การดำเนินการเพื่อพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการตามระเบียบดังกล่าวข้างต้น เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ โดยกระบวนการเพื่อนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายนั้น ต้องเริ่มจากเมื่อปรากฏความเสียหายขึ้นกับสมาชิกหรือสหกรณ์แล้ว สหกรณ์ต้องดำเนินการสืบสวน สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า เหตุแห่งความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากอะไร และใครต้องรับผิดชอบต่อผล แห่งการนั้น ยกตัวอย่างเช่น ในสหกรณ์หนึ่งมีเรื่องร้องเรียนจากสมาชิกว่า ถอนเงินจากบัญชีเงินฝากของตนเองไม่ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่สหกรณ์แจ้งว่า ไม่พบหลักฐานการฝากเงิน ทั้ง ๆ ที่มีการนำเงินมาฝากไว้กับ สหกรณ์และมีหลักฐานสมุดบัญชีเงินฝากของสมาชิกที่ออกโดยสหกรณ์ ปรากฏหลักฐานยอดเงินฝาก คงเหลือหนึ่งล้านบาท คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จึงตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อ ร้องเรียน พบว่า เจ้าหน้าที่การเงินและผู้จัดการสหกรณ์ร่วมกันปลอมแปลงเอกสารหลักฐานการเบิกเงิน และปลอมแปลงลายมือชื่อเจ้าของบัญชี ถอนเงินไปจากบัญชีของสมาชิกโดยสมาชิกไม่ยินยอม จากการ สอบสวนพบข้อสังเกตว่า มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเอกสารหลักฐานการเบิก ถอนเงินรับฝาก และมีการแก้ไข การบันทึกรายการในระบบบัญชีเงินรับฝากบ่อยครั้ง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้ตรวจสอบกิจการ ได้ตรวจสอบบัญชีเงินรับฝาก พบความผิดปกติดังกล่าวแล้ว และได้แจ้งให้ผู้จัดการสหกรณ์แก้ไข แต่มิได้ รายงานความผิดปกตินั้นไว้ในรายงานผลการตรวจสอบ และได้แจ้งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ได้รับทราบถึงความผิดปกติที่ตรวจพบ ซึ่งคาดหมายได้ว่า หากผู้ตรวจสอบกิจการได้แจ้งให้คณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ได้รับทราบตั้งแต่แรกที่พบความผิดปกติ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะสามารถ แก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสมาชิกและสหกรณ์จะไม่ขยายวงกว้างก่อให้เกิด ความเสียหายเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

จากกรณีที่ยกเป็นตัวอย่างข้างต้น หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องการให้ที่ประชุมใหญ่ พิจารณาความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ต้องพิจารณาไปตามลำดับขั้นและ ขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ ลำดับแรกให้พิจารณาจากข้อบังคับของสหกรณ์ก่อนว่า ได้กำหนดเรื่อง ความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการไว้หรือไม่ ในเรื่องนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ 1115/2463 ลงวันที่ 29 เมษายน 2564 ออกแนวทางกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ ในข้อที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ ดังนี้

“ข้อ ... ความรับผิดชอบผู้ตรวจสอบกิจการ กรณีผู้ตรวจสอบกิจการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้น การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดิจริยธรรมในการปฏิบัติงานจนเป็นเหตุให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย ผู้ตรวจสอบกิจการต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่สหกรณ์ หรือหากตรวจพบข้อบกพร่องของสหกรณ์ต้องแจ้งให้คณะกรรมการดำเนินการทราบโดยเร็ว และผู้ตรวจสอบกิจการต้องรับผิดชอบต่อใช้ค่าเสียหายอันจะเกิดแก่สหกรณ์ด้วยเหตุไม่เช่นนั้น

การพิจารณาความรับผิดชอบผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่”

กรณีสหกรณ์กำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ไว้เป็นไปตามแนวทางที่กรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด หรือในลักษณะเดียวกันซึ่งไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว สหกรณ์สามารถดำเนินการ ได้ตามข้อบังคับนั้น แต่หากสหกรณ์ไม่ได้กำหนดเรื่องความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับ สามารถนำความในข้อ 24 ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 มาใช้บังคับได้ จากกรณีตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นกับสหกรณ์แล้ว และมี พยานหลักฐานที่พอเชื่อได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ การจะ เรียกร้องให้ผู้ตรวจสอบกิจการรับผิดชอบใช้ความเสียหายให้กับสหกรณ์อย่างไร คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ต้องนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาและอนุมัติว่า จะดำเนินคดีอาญาหรือ จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายกับผู้ตรวจสอบกิจการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและพฤติการณ์ของผู้ตรวจสอบ กิจการว่า จะเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายใด

กรณีที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์มีมติให้ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งกล่าวหาว่า ผู้ตรวจสอบกิจการ กระทำละเมิด สหกรณ์ต้องมีพยานหลักฐานว่า ผู้ตรวจสอบกิจการมีการกระทำละเมิด ตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำ ละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การกระทำของผู้ตรวจสอบกิจการที่จะถือว่าเป็นละเมิดได้ต้องเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 คือ ตรวจสอบ กิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานผลเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ กิจการตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนด ยกตัวอย่างเช่น

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ข้อ 18 กำหนด

“ให้ผู้ตรวจสอบกิจการมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานทั้งปวงของสหกรณ์ทั้งด้านการปฏิบัติ เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และด้านปฏิบัติการในการดำเนินธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ รวมถึงการประเมินผลการควบคุมภายใน การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศของสหกรณ์ และ การตรวจสอบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) ตรวจสอบความถูกต้องของการบันทึกบัญชีเพื่อให้เป็นไปตามแบบและรายการ ที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ เพื่อให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์

(3) สอบทานระบบการปฏิบัติงานของสหกรณ์ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ นายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ รวมถึงคำสั่งของส่วนราชการที่กำกับดูแล กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(4) ตรวจสอบและสอบทานระบบการควบคุม ดูแลรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ วิเคราะห์และ ประเมินผลควมมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพย์สินของสหกรณ์ เพื่อให้การใช้ทรัพย์สินเป็นไปอย่าง เหมาะสมและคุ้มค่า

หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการในข้อนี้ คือ ตรวจสอบการดำเนินงานทั้งปวงของ สหกรณ์ เพื่อรายงานผลการตรวจสอบกิจการนั้นต่อที่ประชุมใหญ่ แต่หากผู้ตรวจสอบกิจการมิได้สอบทาน ระบบการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ไม่ได้ประเมินควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพียงแต่ตรวจสอบเอกสารการบันทึกบัญชีรายการรับ - จ่ายเงินสด เปรียบเทียบกับสมุดบัญชีของสหกรณ์ และทำการเปรียบเทียบบัญชีเงินสดคงเหลือกับจำนวนเงินสด คงเหลือในมือ ในแต่ละครั้งที่เข้าตรวจสอบกิจการของสหกรณ์เท่านั้น ในรายงานผลการตรวจสอบกิจการ ประจำเดือน ผู้ตรวจสอบกิจการรายงานผลการตรวจสอบว่า ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการรับ - จ่าย เงินสด ปรากฏว่ามีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายถูกต้อง ครบถ้วน ไม่ได้ให้ข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะใดๆ แก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แต่ปรากฏว่า ก่อนสิ้นปีบัญชีของสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีสหกรณ์ได้สอบ ทานหนี้โดยตรงกับสมาชิก มีสมาชิกปฏิเสธหนี้ อ้างว่าไม่เคยทำสัญญากู้ จึงได้ร้องเรียนเพื่อให้ตรวจสอบ การดำเนินงานของสหกรณ์ จากการสืบสวนในเบื้องต้น พบว่า เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่สินเชื่อ ร่วมกัน ทุจริตโดยการปลอมแปลงลายมือชื่อสมาชิก ทำสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันปลอม ทำลายหนังสือ ยืนยันยอดที่สหกรณ์ส่งไปยังสมาชิก เพื่อไม่ให้สมาชิกได้รับหนังสือยืนยันยอดจากสหกรณ์ จากข้อเท็จจริง ดังกล่าว กรรมการผู้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริง เห็นว่า หากผู้ตรวจสอบกิจการได้ตรวจสอบเอกสารสัญญา เงินกู้ การรับชำระหนี้เงินกู้ เอกสารการจ่ายเงินกู้ให้กับสมาชิก ก็จะพบความผิดปกติจากการชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งไม่เป็นไปตามกำหนดสัญญา เช่น มีการชำระหนี้ก่อนการส่งหักชำระหนี้จากหน่วยจ่ายเงินเดือน เป็นประจำ จ่ายเงินกู้เป็นเงินสด ทั้ง ๆ ที่ระเบียบของสหกรณ์กำหนดให้จ่ายเป็นเช็คขีดคร่อม นอกจากนั้น ยังพบว่าหากผู้ตรวจสอบกิจการได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานการจ่ายเงินให้กู้จริง และได้ทำการประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายในและสอบทานระบบปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ก็ จะพบความผิดปกตินั้น แต่ผู้ตรวจสอบกิจการไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด และไม่ได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบเยี่ยงผู้ประกอบการวิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบกิจการ จึงไม่พบ การทุจริตดังกล่าว

จากกรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ความเสียหายที่เกิดจากสมาชิกปฏิเสธหนี้ เป็นเพราะผู้ตรวจสอบกิจการไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำ แม้ผู้ตรวจสอบกิจการจะไม่ได้ตั้งใจที่จะทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย แต่หากปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย และไม่ได้ป้องกันผลที่อาจจะ เกิดขึ้นโดยประมาทเลินเล่อ นั้น ทำให้สมาชิกหรือสหกรณ์เสียหาย ผู้ตรวจสอบกิจการก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่ง การกระทำของตน โดยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อป้องกัน ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด แต่หากผู้ตรวจสอบกิจการ ใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกเสียหาย ผู้ตรวจสอบกิจการต้องรับผิดชอบในผลแห่งการนั้น

ดังนั้น ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์จึงต้องระลึกไว้เสมอว่า แม้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้กำหนดบทลงโทษผู้ตรวจสอบกิจการไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ผู้ตรวจสอบกิจการก็อาจตกเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมายสหกรณ์ได้ หากฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ และถ้าการกระทำนั้นส่งผลให้สมาชิกหรือสหกรณ์ได้รับความเสียหาย ผู้ตรวจสอบกิจการอาจต้องรับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา จึงเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจว่า กฎหมายและระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบกิจการของสหกรณ์อย่างไร ก็ต้องปฏิบัติตามที่ไปตามนั้น เพราะหากได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจสอบกิจการแล้ว ไม่ปฏิบัติตามที่ตามกฎหมายและระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ถึงแม้จะไม่มีเจตนาให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย แค่เพียงไม่ได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบเพียงพอประกอบวิชาชีพ นอกจากผู้ตรวจสอบกิจการจะต้องรับโทษทางอาญาแล้ว อาจต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายด้วย

.....