

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา □
เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบ
วิชาชีพบัญชีตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๓/๒๐๗ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๖
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลการ
ประกอบวิชาชีพบัญชี ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้กล่าวหาหรือผู้ซึ่งถูกคณะกรรมการ
จรรยาบรรณสั่งลงโทษตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีมติ
ในคราวประชุม

ครั้งที่ ๒๘ (๗/๒๕๕๕) เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้หารือสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา

ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี กรณี
พิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัย ซึ่งตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.
๒๕๔๗ กำหนดว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีให้เป็นที่สุด
คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีจะออกคำวินิจฉัยโดยสั่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณ
ในฐานะที่เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีได้หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการจรรยาบรรณ
ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถือเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครองและเมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีบทบัญญัติกำหนด
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๒ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ
ซึ่งเป็นคำสั่ง

ทางปกครองต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นและตามมาตรา ๕๔ แห่ง
พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจรรยาบรรณในฐานะที่
เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษและยกคำกล่าวหาผู้อุทธรณ์ จึงต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวให้เป็นไป
ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการจรรยาบรรณ
มาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีให้เป็นที่สุด" คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบ
วิชาชีพบัญชีสามารถออกคำสั่งหรือดำเนินการใดๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย
คณะกรรมการจรรยาบรรณได้เองโดยไม่ต้องสั่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณดำเนินการแก้ไขคำสั่ง
ดังกล่าวตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแล

การประกอบวิชาชีพบัญชีที่สามารถออกคำสั่งหรือดำเนินการใด ๆ ได้เอง หรือจะต้อง
สั่งให้คณะกรรมการที่ออกคำสั่งเป็นผู้ออกคำสั่งใหม่ตามคำวินิจฉัย กระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือ
คณะกรรมการกฤษฎีกา

ในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงพาณิชย์ โดยมี
ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า
กรณีที่เป็นปัญหานี้เกิดขึ้นจากการที่คณะกรรมการจรรยาบรรณได้มีคำสั่งยกคำกล่าวหาหรือมีคำสั่งลงโทษ
ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต และผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับดูแล
การประกอบวิชาชีพบัญชี ซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีได้พิจารณาอุทธรณ์และ
มีคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการจรรยาบรรณเปลี่ยนแปลงคำสั่งการพิจารณาโทษของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต
ในการนี้คณะกรรมการจรรยาบรรณเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้ให้อำนาจ
คณะกรรมการจรรยาบรรณในการออกคำสั่งใหม่ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบ
วิชาชีพบัญชี หากคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคำสั่งใหม่ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับ
ดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี อาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจเป็นผลให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์
คำสั่งดังกล่าวได้อีก

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแล
การประกอบวิชาชีพบัญชี ได้ชี้แจงไปยังคณะกรรมการจรรยาบรรณว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี
พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา
อุทธรณ์ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีให้เป็นที่สุด ดังนั้น
คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี จึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ไม่มีอำนาจ
ออกคำสั่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยอุทธรณ์ อีกทั้งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง
ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นเท่านั้น เมื่อมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี
พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณมิใช่อำนาจของคณะกรรมการ
กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี คณะกรรมการจรรยาบรรณจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขคำสั่ง
ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทนิยามคำว่า "คำสั่งทาง
ปกครอง" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้
หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล
ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง
และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ด้วยเหตุนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็น
คำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งการเตรียมและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง
หรือ "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" ต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ เว้นแต่จะมีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใด
ไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า
หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในกรณี
พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปรากฏว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่ง
ทางปกครองไว้แต่เฉพาะในเรื่องผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ ประกอบกับ

มาตรา ๖๐ (๕) โดยกำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการจรรยาบรรณ แต่มีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องอื่นไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยมาตรา ๔๖ ได้บัญญัติว่าในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีเป็นเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีจึงเป็นผู้มีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองขึ้นใหม่ ซึ่งมีผลบังคับเหนือคำสั่งทางปกครองเดิมของคณะกรรมการจรรยาบรรณผู้ออกคำสั่งนั้น และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีหน้าที่แจ้งให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำเป็นต้องสั่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณในฐานะที่เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษดำเนินการแก้ไขคำสั่งเดิมให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีแต่อย่างใด

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๖