

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์
และตลาดหลักทรัพย์ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ
ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๓/๓๓๘๘ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงพาณิชย์ได้รับหนังสือจาก สภาวิชาชีพบัญชีเพื่อให้พิจารณากรณีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกประกาศกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้สอบบัญชีที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. ต้องสังกัดสำนักงานสอบบัญชีที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อของสำนักงาน ก.ล.ต. โดยสำนักงานสอบบัญชีนั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนด และต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.ล.ต. เข้าทำการตรวจสอบเพื่อประเมินระบบควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีของสำนักงานสอบบัญชี ซึ่งสภาวิชาชีพบัญชีมีความเห็นว่า การควบคุมคุณภาพการสอบบัญชีเป็นเรื่องที่ผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชี รหัส ๒๒๐ เรื่อง การควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชี เป็นอำนาจของสภาวิชาชีพบัญชีในการกำหนดมาตรฐานการสอบบัญชีดังกล่าวตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗

กระทรวงพาณิชย์ในฐานะหน่วยงานที่รักษาการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ออกประกาศกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้สอบบัญชีที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. ต้องสังกัดสำนักงานสอบบัญชีที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อของสำนักงาน ก.ล.ต. โดยสำนักงานสอบบัญชีนั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนด และ ก.ล.ต. จะเข้าทำการตรวจสอบคุณภาพของสำนักงานสอบบัญชีที่ผู้สอบบัญชีสังกัดได้หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กำหนดให้ผู้สอบบัญชีของนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต. ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. และมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติงานตามมาตรฐานหรือข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการสอบบัญชี และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด การที่

สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้สอบบัญชีต้องสังกัดสำนักงานสอบบัญชีที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน ก.ล.ต. ก็เพื่อจะได้ตรวจสอบคุณภาพของสำนักงานที่ผู้สอบบัญชีสังกัดอยู่ว่าได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรฐานการสอบบัญชี รหัส ๒๒๐ เรื่อง การควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชี ซึ่งสำนักงาน ก.ล.ต. สามารถกำหนดคุณสมบัติของสำนักงานสอบบัญชีที่จะขึ้นทะเบียนกับสำนักงาน ก.ล.ต. ได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า มาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชีฯ กำหนดให้สภาวิชาชีพบัญชีมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการบัญชี มาตรฐานการสอบบัญชี และมาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพบัญชี ซึ่งการควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีเป็นมาตรฐานการสอบบัญชีที่ผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชี รหัส ๒๒๐ เรื่อง การควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชี ซึ่งในปัจจุบันสภาวิชาชีพบัญชีอยู่ระหว่างการปรับปรุงมาตรฐานดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานการสอบบัญชีสากล ISQC 1 และ ISA 220 ซึ่งกำหนดโดย The International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) การที่สำนักงาน ก.ล.ต. จะออกประกาศให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้สอบบัญชีที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. ต้องสังกัดสำนักงานสอบบัญชีที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน ก.ล.ต. และให้สำนักงาน ก.ล.ต. มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสำนักงานสอบบัญชีนั้น เป็นการเกินอำนาจพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กำหนดไว้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้สอบบัญชี และป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติซ้ำซ้อนหรือมาตรฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหรือความสับสนแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี กระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงพาณิชย์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้แทนสภาวิชาชีพบัญชี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓ สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สช. ๓๙/๒๕๕๓ เรื่อง การให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีในตลาดทุน โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป เว้นแต่ในข้อ ๑๐ (๓) เรื่องการกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีต้องสังกัดสำนักงานสอบบัญชี ได้กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาตามข้อหารือว่า สำนักงาน ก.ล.ต. จะมีอำนาจออกประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๖๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๖๑ ผู้สอบบัญชีตามมาตรา ๕๖ ต้องเป็นผู้สอบบัญชีที่สำนักงานให้ความเห็นชอบ

หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่และเพียงใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ บัญญัติให้ผู้สอบบัญชีตามมาตรา ๕๖^๒ ต้องเป็นผู้สอบบัญชีที่สำนักงาน ก.ล.ต. ให้ความเห็นชอบ ดังนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. จึงมีอำนาจที่จะออกประกาศว่าด้วยการให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีในตลาดทุนได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้สอบบัญชีจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย ดังนั้น ในการออกประกาศดังกล่าวสำนักงาน ก.ล.ต. จึงต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพบัญชีและสิทธิของผู้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชีฯ ด้วย สำหรับปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของประกาศสำนักงาน ก.ล.ต. ควรจะกำหนดเรื่องใดได้บ้างนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า ข้อหารือของกระทรวงพาณิชย์เป็นการหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว และปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงพาณิชย์ยังไม่ได้มีการหารือเพื่อหาข้อยุติร่วมกับกระทรวงการคลังในประเด็นนี้แต่อย่างใด สมควรที่กระทรวงพาณิชย์จะไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน และหากยังปรากฏปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่อาจหาข้อยุติและเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ก็สามารถหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ต่อไป

(ลงชื่อ) อัครพร จารุจินดา

(อัครพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓

เมื่อได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้สอบบัญชีนั้นก็มีสิทธิสอบบัญชีบริษัทหลักทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๖ บริษัทที่ออกหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๙๙ และบริษัทที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๑๗ ได้ด้วย

^๒ มาตรา ๕๖ ให้บริษัทที่ออกหลักทรัพย์ตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ จัดทำและส่งงบการเงินและรายงานเกี่ยวกับฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของบริษัทต่อสำนักงาน ดังต่อไปนี้

(๑) งบการเงินรายไตรมาสที่ผู้สอบบัญชีได้สอบทานแล้ว

(๒) งบการเงินประจำงวดการบัญชีที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว

(๓) รายงานประจำปี

(๔) รายงานการเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเกี่ยวกับบริษัทตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

งบการเงินและรายงานตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด การกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้วด้วย