



รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี
ที่กระทำความผิดจรรยาบรรณ

(A Study of the Problems and Legal Approaches to Disclosing the Names of
Accounting Professionals for Ethical Misconduct)

โดย

ศาสตราจารย์ ดร. สหธน รัตน์ไพจิตร
อาจารย์เชมภัทร ทฤษฎีคุณ

เสนอต่อ

นายกสภาวิชาชีพบัญชี
สภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์

มกราคม 2569

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา วิเคราะห์กรอบทางกฎหมาย และเสนอแนวทางเชิงนโยบายเกี่ยวกับการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณ โดยมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของสภาวิชาชีพบัญชีในฐานะองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล งานศึกษานี้ตั้งอยู่บนข้อสังเกตว่า แม้การเปิดเผยชื่อจะมีศักยภาพเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบวิชาชีพบัญชี แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว ชื่อเสียง และโอกาสในการประกอบอาชีพของผู้ถูกลงโทษ หากขาดกรอบกำกับที่เหมาะสม

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย การตีความบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจรรยาบรรณและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ประกอบกับการศึกษาแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลวิชาชีพ การลงโทษทางจรรยาบรรณ และการเปิดเผยข้อมูล ในฐานะกลไกคุ้มครองสาธารณะ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษากรณีเปรียบเทียบจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร เพื่อถอดบทเรียนเกี่ยวกับเงื่อนไขและหลักประกันในการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยมิได้ห้ามการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณโดยเด็ดขาด หากแต่กำหนดให้การใช้และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วน โดยสามารถอาศัยฐานประโยชน์สาธารณะเป็นเหตุรองรับการประมวลผลข้อมูลได้ ทั้งนี้ การอ้างประโยชน์สาธารณะมิได้มีผลตัดทอนสิทธิของเจ้าของข้อมูล หากแต่เป็นการกำหนดให้การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กรอบของการให้เหตุผล การตรวจสอบ และการจำกัดขอบเขตอย่างเหมาะสม

รายงานฉบับนี้เสนอว่า การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณไม่ควรถูกกำหนดเป็นมาตรการเฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่ชัดเจน อาทิ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการเปิดเผย ขอบเขตของข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ ระยะเวลาในการเปิดเผย ช่องทางการสื่อสาร รวมถึงหลักประกันด้านสิทธิของผู้ถูกลงโทษและกลไกการควบคุมดูแลและการเยียวยา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลแปรสภาพเป็นการลงโทษแฝงหรือการประจานบุคคล รายงานจึงเสนอให้สภาวิชาชีพบัญชีตราข้อบังคับว่าด้วยการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ เพื่อทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับการใช้อำนาจให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ความโปร่งใส และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ: สภาวิชาชีพบัญชี การเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

Abstract

This study aims to examine the existing problems, analyse the relevant legal framework, and propose policy-oriented approaches concerning the disclosure of the names of accounting professionals who have committed ethical misconduct. It focuses on the relationship between the authority of the Federation of Accounting Professions as a professional regulatory body and the protection of the rights of sanctioned individuals under personal data protection law. The study is grounded in the observation that, while name disclosure may function as a tool for safeguarding the public interest and enhancing public confidence in the accounting profession, it may simultaneously generate serious adverse effects on the privacy, reputation, and professional opportunities of sanctioned individuals if not subject to an appropriate regulatory framework.

The study employs legal doctrinal analysis and statutory interpretation of Thai laws governing professional discipline and personal data protection, in particular the Official Information Act B.E. 2540 (1997) and the Personal Data Protection Act B.E. 2562 (2019). This analysis is complemented by a review of theoretical perspectives on professional regulation, disciplinary sanctions, and disclosure as a mechanism for public protection. In addition, comparative case studies from foreign jurisdictions—particularly the European Union and the United Kingdom—are examined to extract lessons on the conditions and safeguards applicable to the disclosure of the identities of individuals sanctioned for ethical misconduct.

The findings indicate that Thai law does not categorically prohibit the disclosure of the names of accounting professionals who have breached professional ethics. Rather, it requires that the processing and disclosure of personal data comply with the principles of lawfulness, necessity, and proportionality, and allows reliance on the public interest as a lawful basis for data processing. Invocation of the public interest does not negate the rights of data subjects; instead, it imposes a requirement that the exercise of authority be subject to justification, oversight, and appropriate limitations.

The study argues that the disclosure of the names of individuals sanctioned for ethical misconduct should not be treated as a general or automatic measure, but should instead be designed as a specific regulatory mechanism subject to clearly defined conditions. These include the specification of the objectives of disclosure, the scope of information to be disclosed, the duration of disclosure, the channels through which disclosure is made, as well

as safeguards for the rights of sanctioned individuals and mechanisms for oversight and redress. Such an approach is necessary to prevent disclosure from evolving into a form of concealed punishment or public shaming. Accordingly, the study proposes that the Federation of Accounting Professions adopt a specific regulation governing the disclosure of names of individuals sanctioned for ethical misconduct, in order to provide a clear, systematic framework for the exercise of authority that is consistent with the rule of law, transparency, and personal data protection within the Thai legal context.

Keywords: Federation of Accounting Professions, Name Disclosure of Professionals, Data Protection

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	i
Abstract.....	ii
สารบัญ.....	iv
บทที่ 1 บทนำ.....	1
บทที่ 2 กรอบทางกฎหมายว่าด้วยควบคุมและลงโทษจรรยาบรรณ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี.....	3
1. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี.....	4
1.1 การควบคุมดูแลวิชาชีพในฐานะกลไกคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	4
1.2 ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางจรรยาบรรณ.....	5
1.3 การเปิดเผยข้อมูลผู้ละเมิดจริยธรรมในฐานะมาตรการควบคุมวิชาชีพ.....	6
2. สถานะและบทบาทของสภาวิชาชีพบัญชีตามกฎหมาย.....	7
2.1 สภาวิชาชีพบัญชีในฐานะองค์กรควบคุมดูแลตนเอง.....	7
2.2 ขอบเขตอำนาจทางจรรยาบรรณตามกฎหมาย.....	8
2.3 การลงโทษและการเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ.....	8
3. การเปรียบเทียบกรอบทางกฎหมายกับองค์กรวิชาชีพอื่นและต่างประเทศ.....	10
3.1 องค์กรวิชาชีพอื่นภายในประเทศไทย.....	10
3.2 องค์กรวิชาชีพบัญชีในต่างประเทศ.....	14
3.3 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์กรวิชาชีพอื่นและต่างประเทศ.....	23
4. สรุป.....	26
บทที่ 3 กรอบทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.....	29
1. หลักการของฐานการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล.....	30
2. กรอบทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.....	32
2.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	32
2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.....	34

3. แนวทางคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีที่ถูกเปิดเผยชื่อในต่างประเทศ...	35
3.1 แนวทางการยอมรับให้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	36
3.2 แนวทางคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล.....	37
4. สรุป.....	40
บทที่ 4 บทสรุป บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ.....	42
1. บทสรุป.....	42
2. บทวิเคราะห์การเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพ.....	43
2.1 การใช้อำนาจของสภาวิชาชีพบัญชี.....	43
2.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณ.....	44
2.3 แนวทางการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ.....	46
3. ข้อเสนอแนะ.....	47
3.1 วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยชื่อ.....	47
3.2 ขอบเขตของข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้.....	47
3.3 ระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูล.....	48
3.4 หลักประกันด้านสิทธิของผู้ถูกลงโทษ.....	48
3.5 กลไกควบคุมดูแลและการเยียวยา.....	48
3.6 การกำหนดช่องทางการเปิดเผยชื่อและข้อมูล.....	49
บรรณานุกรม.....	50

บทที่ 1

บทนำ

วิชาชีพบัญชีเป็นหนึ่งในวิชาชีพที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความน่าเชื่อถือของระบบเศรษฐกิจและตลาดทุน เนื่องจากการประกอบวิชาชีพดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการให้บริการแก่ลูกค้าเป็นรายบุคคล หากแต่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้าง อาทิ นักลงทุน เจ้าหนี้ หน่วยงานกำกับธุรกิจ ตลอดจนสาธารณชน ดังนั้น ความไว้วางใจของสังคมที่มีต่อข้อมูลทางการเงินและงบการเงินของนิติบุคคลจึงผูกพันอย่างใกล้ชิดกับความซื่อสัตย์ ความเป็นอิสระ และการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีโดยตรง ด้วยเหตุนี้ กลไกการกำกับดูแลและการบังคับใช้จรรยาบรรณทางวิชาชีพจึงถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่าจะเป็นเพียงการควบคุมดูแลการประกอบอาชีพ อย่างเช่นอาชีพทั่วไป

ในการควบคุมดูแลวิชาชีพนั้น แนวทางทั่วไปกำหนดให้องค์กรวิชาชีพได้รับมอบหมายบทบาทจากรัฐ ในควบคุมดูแลสมาชิกของตนเองผ่านกระบวนการทางจรรยาบรรณ (ethics) ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนข้อกล่าวหา การวินิจฉัยความผิด หรือการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ได้อำนาจจะลงโทษการกระทำผิดความผิดในลักษณะเดียวกันกับการลงโทษทางอาญา แต่มีเป้าหมายเพื่อรักษามาตรฐานของวิชาชีพ คุ้มครองความไว้วางใจต่อสาธารณะ (public trust) และป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ดี ในบรรดามาตรการทางจรรยาบรรณที่อาจนำมาใช้คือ การเปิดเผยชื่อผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำความผิดจรรยาบรรณต่อสาธารณะกลับเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายในเรื่องขอบเขตและความเหมาะสมของมาตรการดังกล่าว ข้อถกเถียงนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงว่า ควรหรือไม่ควรเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง แต่เป็นการมุ่งหมายเพื่อให้สาธารณะรับรู้ถึงการกระทำความผิดและนำมาสู่การทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพรายนั้นไม่สามารถให้บริการได้ทางวิชาชีพได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งผลกระทบของมาตรการดังกล่าวนั้นร้ายแรง เนื่องจากจะนำไปสู่การตีตรา (stigmatize) และกระทบต่อความน่าเชื่อถือ (reputation) ในการประกอบวิชาชีพให้บริการในอนาคต

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ขอบเขตของการใช้อำนาจดังกล่าวควรถูกจำกัดไว้เพียงใดในบริบทของประเทศไทย ปัญหานี้ยิ่งทวีความซับซ้อนมากขึ้นเมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพบัญชีซึ่งโดยโครงสร้างแล้วมีลักษณะเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้รับการรับรองและกำกับโดยรัฐ ดังนั้น การดำรงอยู่ระหว่างการควบคุมดูแลกันเอง (self-regulation) และการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งทำให้ขอบเขตอำนาจขององค์กรวิชาชีพอาจจะ มีประเด็นที่คลุมเครือว่า ขอบเขตการดำเนินการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพขององค์กรวิชาชีพมีอยู่เพียงเท่าใด และผลของการดำเนินการจะมีความรับผิดชอบอย่างไร

สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งทวีความตึงเครียดมากขึ้น ภายหลังจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งได้ยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทำให้การเปิดเผยรายชื่อของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม การพิจารณากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะข้อห้ามต่อการเปิดเผยข้อมูลโดยสิ้นเชิง อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อบทบาทและวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์เช่นใดที่ควรนำมาใช้เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นการพิจารณาสมดุลระหว่างสิทธิความเป็นส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะจากการเปิดเผยข้อมูล ทั้งนี้ ต้องพิจารณาว่า องค์กรวิชาชีพมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ และอำนาจนั้นควรถูกกำหนดขอบเขตและจำกัดอย่างไร

ด้วยเหตุนี้ งานศึกษานี้จึงมุ่งตอบคำถามสำคัญสองประการ ประการแรก งานศึกษาจะพิจารณาขอบเขตอำนาจของสภาวิชาชีพบัญชีในการเปิดเผยข้อมูลผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำความผิดจรรยาบรรณ โดยอาศัยการวิเคราะห์หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะและอำนาจขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย และการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของสภานายความ และองค์กรวิชาชีพในต่างประเทศที่มีการกำหนดบทบาทขององค์กรวิชาชีพไว้ชัดเจน และประการที่สอง ในกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรวิชาชีพสามารถดำเนินการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ งานศึกษาจะวิเคราะห์ว่าการเปิดเผยชื่อควรถูกออกแบบและดำเนินการอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะหลักความจำเป็น ความได้สัดส่วน และการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ

ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเชิงหลักการว่า การเปิดเผยข้อมูลผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีมิได้เป็นมาตรการที่ขัดต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลโดยตัวมันเอง หากแต่ความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับฐานอำนาจตามกฎหมายและโครงสร้างของการคุ้มครองสิทธิที่กำกับการใช้อำนาจนั้น อนึ่ง การศึกษาในครั้งนี้ จึงมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลผู้ประกอบวิชาชีพเป็นการทั่วไป หากแต่มีเป้าหมายในการเสนอกรอบทางกฎหมายที่ช่วยสร้างความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการกำกับดูแลวิชาชีพเพื่อประโยชน์สาธารณะ กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพในฐานะปัจเจกบุคคล ภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญและกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อันจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงแบ่งออกเป็นเนื้อหาออกเป็น 2 บท ได้แก่ กรอบทางกฎหมายว่าด้วยควบคุมและลงโทษจรรยาบรรณผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี เพื่อทำความเข้าใจแนวทางการควบคุมดูแลขององค์กรวิชาชีพในการควบคุมและลงโทษจรรยาบรรณผู้ประกอบวิชาชีพ และกรอบทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อทำความเข้าใจแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาในทั้งสองบทข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยจะได้สรุป วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะไว้ในบทที่ 4

บทที่ 2

กรอบทางกฎหมายว่าด้วยควบคุมและลงโทษจรรยาบรรณ ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี

ในประเด็นการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณ จำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณากรอบทางกฎหมายที่รองรับการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีเสียก่อน เนื่องจากความชอบด้วยกฎหมายของการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก เพราะหากองค์กรวิชาชีพไม่มีอำนาจตามกำหนดในการดำเนินมาตรการทางจรรยาบรรณในลักษณะใดแล้ว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า การลงกระทำในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย

ในเชิงหลักการ การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีมีลักษณะแตกต่างจากการบังคับใช้กฎหมายอาญา เนื่องจากกลไกดังกล่าวไม่ได้มุ่งเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดของบุคคล แต่เป็นการรักษามาตรฐานของวิชาชีพและคุ้มครองไว้วางใจของสาธารณะ แต่การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการวิชาชีพโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มาตรการทางจรรยาบรรณนั้นเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยชื่อหรือข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคล ทำให้บุคคลผู้ถูกพิจารณาว่าละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพ อาจจะเสื่อมเสียชื่อเสียง ซึ่งเป็นการกระทบต่อความน่าเชื่อถือ (reputation) ในการประกอบอาชีพ

ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจกรอบทางกฎหมายในการควบคุมและการลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณา เพื่อประเมินว่าการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณเป็นมาตรการที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรวิชาชีพหรือไม่ และหากอยู่ภายในขอบเขตดังกล่าว การใช้อำนาจนั้นถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นการกำกับเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นเพียงกลไกการจัดการภายในของวิชาชีพเท่านั้น

ในบทที่ 2 นี้จึงมุ่งนำเสนอกรอบทางกฎหมายดังกล่าว โดยเริ่มจากการอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและการลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะและวัตถุประสงค์ของมาตรการทางจรรยาบรรณในบริบทของการกำกับวิชาชีพ จากนั้นจะพิจารณาสถานะและบทบาทของสภาวิชาชีพบัญชีตามกฎหมาย เพื่อประเมินขอบเขตอำนาจขององค์กรวิชาชีพในการใช้อำนาจทางจรรยาบรรณและการสื่อสารต่อสาธารณะ ต่อเนื่องด้วยการเปรียบเทียบกรอบทางกฎหมายของสภาวิชาชีพบัญชีกับองค์กรวิชาชีพอื่นและแนวทางของต่างประเทศ เพื่อสะท้อนให้เห็นความแตกต่างของโครงสร้างอำนาจและระดับความชัดเจนทางกฎหมาย สุดท้าย บทนี้จะสรุปข้อค้นพบที่ได้จากการวิเคราะห์ดังกล่าว เพื่อนำไปใช้เป็นฐานในการพิจารณาประเด็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิของผู้ประกอบการวิชาชีพในบทถัดไป

1. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี

การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีมิได้เป็นเพียงกลไกภายในของวิชาชีพ หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสังคมสมัยใหม่ เนื่องจากการประกอบวิชาชีพบัญชีมีบทบาทสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงิน การตัดสินใจทางเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นของตลาดโดยรวม ดังนั้น ระบบกฎหมายจึงให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบการควบคุมดูแลและกลไกการลงโทษที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจวิชาชีพในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ

ในหัวข้อนี้มุ่งเสนอกรอบแนวคิดว่าด้วยการควบคุมดูแลวิชาชีพในฐานะกลไกคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งอธิบายลักษณะและวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางจรรยาบรรณ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการลงโทษทางอาญาหรือทางแพ่ง และปิดท้ายด้วยการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลของผู้ละเมิดจริยธรรมในฐานะมาตรการควบคุมดูแลวิชาชีพรูปแบบหนึ่ง ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลภายในวิชาชีพกับความคาดหวังของสังคมต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

1.1 การควบคุมดูแลวิชาชีพในฐานะกลไกคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การควบคุมดูแลวิชาชีพมิได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อรักษามาตรฐานหรือผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเท่านั้น หากแต่มีลักษณะเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการประกอบวิชาชีพบางประเภท โดยเฉพาะวิชาชีพบัญชี มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความน่าเชื่อถือของข้อมูลทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจของประชาชน นักลงทุน และหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ความผิดพลาดหรือการฝ่าฝืนจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพจึงมิได้ส่งผลกระทบต่อคู่สัญญาเป็นการเฉพาะ หากแต่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง¹

ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าว การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแล และลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจรรยาบรรณ จึงเป็นการถ่ายโอนภารกิจด้านการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากรัฐไปสู่กลไกเชิงสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพในลักษณะนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางมหาชน (public power) ซึ่งต้องตั้งอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ²

การควบคุมดูแลวิชาชีพในฐานะกลไกคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงกระบวนการภายในองค์กรหรือการลงโทษทางจรรยาบรรณเท่านั้น หากแต่ต้องรวมถึงการสื่อสารข้อมูลที่จำเป็นต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้และประเมินความน่าเชื่อถือของระบบวิชาชีพได้อย่างเหมาะสม ในมิตินี้ความ

¹ เขมภัทร ทฤษฎีกุณ, ‘การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง’ (2565) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 388, 391-394.

² Eliot Freidson, *Professionalism: The Third Logic* (Polity Press 2001) 12 and 180.

โปร่งใสจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลวิชาชีพ เพราะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสังคม และทำให้การใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพสามารถตรวจสอบได้³

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผ่านการกำกับดูแลวิชาชีพจำเป็นต้องดำเนินไปควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพ การออกแบบกลไกการควบคุมดูแลจึงต้องสร้างสมดุลระหว่างความโปร่งใสและความเป็นธรรม เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจแปรสภาพเป็นการจำกัดสิทธิหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพเกินสมควร อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพิจารณามาตรการเปิดเผยข้อมูลและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนถัดไป

1.2 ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางจรรยาบรรณ

การควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น มีวัตถุประสงค์และลักษณะแตกต่างจากการลงโทษในทางอาญาอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการลงโทษทางอาญานั้นมุ่งหมายเพื่อการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การกระทำที่สังคมถือว่าเป็นอาชญากรรม โดยมีเป้าหมายหลักในการป้องปราม ปราบปราม และลงทัณฑ์ผู้กระทำผิดภายใต้กรอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ต้องหาอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการลงโทษดังกล่าวมีลักษณะกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยสิ้นเชิง จึงจำเป็นต้องกำหนดกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม (due process)⁴

ในทางตรงกันข้าม การลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพ โดยเฉพาะการลงโทษทางจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของการควบคุมดูแลวิชาชีพให้มีมาตรฐานทางวิชาชีพและคุ้มครองความไว้วางใจของสาธารณะ มากกว่าการลงโทษเพื่อลงทัณฑ์การกระทำของบุคคลในเชิงศีลธรรมหรือทางอาญา ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทางจรรยาบรรณขององค์กรวิชาชีพ มิได้ถูกออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่แทนการลงโทษทางอาญา หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการควบคุมเชิงป้องกันและการกำกับตามกฎเกณฑ์ (regulatory control)⁵ ในทางมาตรฐาน การตรวจสอบ และการรักษาจรรยาบรรณภายในวิชาชีพ เพื่อให้การประกอบวิชาชีพยังคงดำเนินต่อไปในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังจะเห็นได้ว่าบทลงโทษที่เกิดขึ้นจากการละเมิดจรรยาบรรณ จึงมีลักษณะเป็นการทำให้สมาชิกขององค์กรวิชาชีพรับรู้ถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมของตนเองเพื่อไม่ไปปฏิบัติผิดมาตรฐานหรือจรรยาบรรณในอนาคต อาทิ การภาคทัณฑ์ หรือการพักใช้ใบอนุญาต หรือเป็นการขับไล่ออกไปจากการเป็นสมาชิก โดยการเพิกถอน

³ Ibid 180.

⁴ Herbert L Packer, 'Two Models of the Criminal Process' (1964) 113 *University of Pennsylvania Law Review* 1, 9–10.

⁵ Julia Black, *Critical Reflections on Regulation* (London School of Economics and Political Science 2002) 3-4 and 20.

ใบอนุญาต ซึ่งเป้าหมายทั้งหมดก็เพื่อไม่ให้บุคคลดังกล่าวทำให้วิชาชีพในภาพรวมไม่สูญเสียความเชื่อมั่นจากสาธารณะ⁶

อย่างไรก็ดี แม้มาตรการทางจรรยาบรรณจะมีได้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการลงโทษทางอาญา แต่เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการวิชาชีพ อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางมหาชน (public power) แบบหนึ่ง การกำหนดและบังคับใช้มาตรการดังกล่าวจึงยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดอำนาจของรัฐ⁷ โดยเฉพาะหลักความได้สัดส่วน ทั้งในแง่ความจำเป็นของมาตรการและความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่มุ่งคุ้มครองกับภาระที่ตกแก่บุคคล เพื่อไม่ให้เป็นการจำกัดสิทธิหรือก่อให้เกิดภาระสาธารณะเกินสมควรแก่เหตุ

1.3 การเปิดเผยข้อมูลผู้ละเมิดจริยธรรมในฐานะมาตรการควบคุมวิชาชีพ

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพที่กระทำความผิดจรรยาบรรณเป็นมาตรการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในระบบการกำกับดูแลวิชาชีพของหลายประเทศ โดยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากบทลงโทษทางจรรยาบรรณรูปแบบอื่น อาทิ การตักเตือน การภาคทัณฑ์ หรือการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมิได้มุ่งหมายเพียงการควบคุมพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล หากแต่มีผลต่อการสื่อสารข้อมูลไปยังสาธารณะและผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้าง การทำความเข้าใจการเปิดเผยข้อมูลในฐานะมาตรการควบคุมดูแลวิชาชีพจึงจำเป็นต้องพิจารณาในกรอบของการกำกับเชิงสถาบัน มากกว่าการมองในฐานะการลงโทษเพิ่มเติมหรือการประณามในเชิงศีลธรรม

ในเชิงแนวคิด การเปิดเผยข้อมูลผู้ละเมิดจริยธรรมสามารถถูกอธิบายได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือกำกับตามกฎหมาย (regulatory instruments) ที่มุ่งสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพผ่านกลไกของชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญของผู้ประกอบการวิชาชีพ การเปิดเผยข้อมูลจึงมีบทบาททั้งในเชิงป้องปราม (deterrence) และเชิงสัญญาณ (signaling)⁸ กล่าวคือ นอกจากจะสร้างแรงกดดันให้ผู้ประกอบการวิชาชีพหลีกเลี่ยงการกระทำที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณแล้ว ยังทำหน้าที่สื่อสารไปยังสาธารณะถึงมาตรฐานและความคาดหวังที่องค์กรวิชาชีพกำหนดไว้แก่สมาชิกของตน

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลในบริบทของการกำกับวิชาชีพแตกต่างจากการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะของการประจานหรือการลงโทษทางสังคม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบังคับใช้จรรยาบรรณ มิใช่บทลงโทษที่แยกขาดออกจากกระบวนการทางจรรยาบรรณ แต่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นผลพวงของกระบวนการกำกับที่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์รองรับ มากกว่าการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน

⁶ Eliot Freidson (n 2) 132.

⁷ ดู รุจเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง : ภาคทั่วไป* (นิติราษฎร์ 2554) 10.

⁸ see Julia Black (n 5) 20.

ในบริบทของวิชาชีพบัญชี แนวคิดดังกล่าวยิ่งมีความสำคัญ เนื่องจากความน่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงินและการสอบบัญชีเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความไว้วางใจในระบบเศรษฐกิจ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนจรรยาบรรณในกรณีที่มีนัยสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของวิชาชีพจึงอาจถูกมองว่าเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียและรักษาความโปร่งใสของระบบ มากกว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพโดยปราศจากเหตุผลรองรับ

อย่างไรก็ตาม การยอมรับว่าการเปิดเผยข้อมูลผู้ละเมิดจริยธรรมอาจทำหน้าที่เป็นมาตรการควบคุมดูแลวิชาชีพ มิได้หมายความว่ามาตรการดังกล่าวจะสามารถกระทำได้โดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลย่อมกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว ชื่อเสียง และโอกาสในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง การใช้มาตรการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานอำนาจที่ชัดเจน และต้องถูกออกแบบให้สอดคล้องกับหลักการจำกัดอำนาจของรัฐและองค์กรที่ใช้อำนาจทางมหาชน ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดในหัวข้อถัดไป

2. สถานะและบทบาทของสภาวิชาชีพบัญชีตามกฎหมาย

ในการทำความเข้าใจบทบาทของสภาวิชาชีพบัญชีในการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีที่กระทำ ความผิดจรรยาบรรณ หัวข้อนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สถานะและอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพบัญชีในฐานะองค์กรที่กฎหมายรับรองให้มีบทบาทในการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีแทนรัฐ โดยการพิจารณาจะเริ่มจากแนวคิดและสถานะของสภาวิชาชีพบัญชีในฐานะองค์กรควบคุมดูแลตนเอง ตามด้วยการวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจทางจรรยาบรรณที่กฎหมายกำหนดให้สามารถใช้อำนาจบังคับได้ และสุดท้ายจะพิจารณาถึงกลไกการลงโทษทางจรรยาบรรณ รวมถึงประเด็นการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนลักษณะและขอบเขตของการกำกับดูแลวิชาชีพภายใต้กรอบกฎหมายไทย

2.1 สภาวิชาชีพบัญชีในฐานะองค์กรควบคุมดูแลตนเอง

สภาวิชาชีพบัญชีและคณะกรรมการจรรยาบรรณในกฎหมายไทยจัดตั้งขึ้นภายใต้แนวคิด การควบคุมดูแลตนเองของวิชาชีพ (self-regulation) ภายใต้กรอบของรัฐ กล่าวคือ รัฐมิได้เข้าไปควบคุมจรรยาบรรณวิชาชีพโดยตรง แต่เลือกถ่ายโอนอำนาจในการกำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบ และลงโทษทางจรรยาบรรณให้แก่องค์กรวิชาชีพ ซึ่งมีความรู้เฉพาะทางและใกล้ชิดกับวิชาชีพนั้นมากกว่า⁹

อย่างไรก็ดี การควบคุมดูแลตนเองในบริบทของกฎหมายไทย มิใช่การกำกับตนเองโดยเอกชนอย่างสมบูรณ์ หากแต่เป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายอำนาจทางปกครอง ในเชิงบังคับบางประการให้องค์กรวิชาชีพใช้อำนาจแทนรัฐ โดยเฉพาะอำนาจที่กระทบต่อสิทธิในการประกอบอาชีพโดยตรง อาทิ การพักใช้หรือ

⁹ Eliot Freidson (n 2) 132.

เพิกถอนใบอนุญาต เอกสารจึงชี้ให้เห็นว่าสภาวิชาชีพมีสถานะเป็นองค์กรเอกชนในทางรูปแบบ แต่ใช้อำนาจทางกฎหมายมหาชนในทางเนื้อหา (public power in substance) ในบางภารกิจเท่านั้น¹⁰

ฉะนั้น สภาวิชาชีพและคณะกรรมการจรรยาบรรณ จึงไม่ได้มีสถานะเป็นเพียงสมาคมเอกชนที่จัดการเรื่องภายในของสมาชิกได้อย่างเสรี หากแต่ต้องถูกจัดวางอยู่ภายใต้กรอบความรับผิดชอบและการตรวจสอบตามหลักกฎหมายมหาชน เนื่องจากการกำกับดูแลตนเองดังกล่าวมีนัยของการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพียงผลประโยชน์ของวิชาชีพเอง

2.2 ขอบเขตอำนาจทางจรรยาบรรณตามกฎหมาย

ในส่วนขอบเขตอำนาจ เอกสารระบุชัดว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547¹¹ ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการจรรยาบรรณไว้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่อำนาจสอบสวน เรียกเอกสารและพยาน ตั้งอนุกรรมการ ไปจนถึงอำนาจสั่งลงโทษทางจรรยาบรรณ ซึ่งรวมถึงการตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ลักษณะสำคัญของอำนาจดังกล่าว มีลักษณะเป็นอำนาจเชิงบังคับฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของผู้ถูกตรวจสอบ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและสิทธิในการประกอบอาชีพของบุคคลโดยตรง อำนาจทางจรรยาบรรณจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับอำนาจทางปกครองในทางเนื้อหา แม้อำนาจนี้จะถูกใช้โดยองค์กรที่มีได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐในทางรูปแบบก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณและอนุกรรมการมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไทยยอมรับมติความเป็นสาธารณะของการใช้อำนาจจรรยาบรรณอย่างชัดเจน ขอบเขตอำนาจดังกล่าวจึงไม่ใช่เพียงการรักษามาตรฐานภายในวิชาชีพ แต่เป็นกลไกหนึ่งของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผ่านโครงสร้างองค์กรวิชาชีพ

กล่าวโดยสรุป ขอบเขตอำนาจทางจรรยาบรรณตามกฎหมายไทยถูกออกแบบให้เป็นอำนาจที่มีน้ำหนักทางกฎหมายสูง และด้วยเหตุนี้เอง การใช้อำนาจดังกล่าวจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องถูกพิจารณาควบคู่กับกรอบความรับผิดชอบทางกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นที่เอกสารฉบับนี้พัฒนาต่อไปในบทถัดไปอย่างเป็นระบบ

2.3 การลงโทษและการเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ

ภายใต้พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาวิชาชีพบัญชีมีอำนาจในการพิจารณาลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีหรือผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพบัญชีในกรณีที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ โดยบทลงโทษที่สามารถกำหนดได้มีตั้งแต่การตักเตือนเป็นหนังสือ การภาคทัณฑ์ การพักใช้ใบอนุญาตหรือพักการขึ้นทะเบียน การห้ามประกอบวิชาชีพบัญชีในบางด้านตามระยะเวลาที่กำหนด

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและหลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง 2568) 13-14.

¹¹ พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 มาตรา 46 และมาตรา 49.

ไปจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งการสั่งลงโทษดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและสิทธิในการประกอบอาชีพของบุคคลโดยตรง

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายและการวิเคราะห์ในรายงาน ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณหรือสภาวิชาชีพบัญชีมีหน้าที่หรืออำนาจในการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป การดำเนินการทางจรรยาบรรณจึงถูกกำหนดให้เป็นกระบวนการภายในขององค์กรวิชาชีพ โดยผลของการลงโทษถูกผูกไว้กับการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของผู้ประกอบการวิชาชีพ อาทิ การถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต มากกว่าการใช้การเปิดเผยข้อมูลหรือชื่อเสียงเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล

ทั้งนี้ การลงโทษทางจรรยาบรรณเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความรับผิดทางกฎหมายแก่สภาวิชาชีพบัญชีหรือคณะกรรมการจรรยาบรรณได้ หากมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของผู้ประกอบการวิชาชีพ ทั้งนี้ กลไกการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษมิได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นกลไกการคุ้มครองสาธารณะในการควบคุมดูแลวิชาชีพ

ทั้งนี้ ในปัจจุบันสภาวิชาชีพบัญชีได้จัดทำระบบให้ตรวจสอบสถานะผู้สอบบัญชีผ่านระบบการตรวจสอบสถานะใบอนุญาตของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของสภาวิชาชีพบัญชี (ภาพที่ 2-1) แต่ไม่ได้ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษแต่อย่างใด เพียงแต่ใช้ตรวจสอบได้ว่า บุคคลดังกล่าวยังคงเป็นผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตหรือไม่เท่านั้น รวมถึงเพื่อประโยชน์ในทางวิชาชีพในการเข้าถึงผู้ใช้บริการ¹² ในแง่หนึ่งก็สะท้อนว่าสภาวิชาชีพบัญชีได้มีความพยายามที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะในการช่วยให้เอกชนสามารถคัดเลือกผู้สอบบัญชีที่มีมาตรฐาน โดยตรวจสอบว่าบุคคลดังกล่าวยังมีสถานะเป็นผู้สอบบัญชีหรือไม่ แต่มาตรการดังกล่าวอาจจะไม่เพียงพอต่อการสร้างความตระหนักต่อสังคม

นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลตามความสมัครใจ โดยผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีสามารถเลือก (optional)ว่าจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวบนเว็บไซต์ของสภาวิชาชีพบัญชีหรือไม่ก็ได้¹³ ซึ่งลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการเปิดเผยภาคสมัครใจ (voluntary base) มากกว่าการเปิดเผยในเชิงบังคับ (rule base) ซึ่งไม่ได้ทำให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลสาธารณะ

¹² สภาวิชาชีพบัญชี, 'การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในเว็บไซต์สภาวิชาชีพบัญชี' (สภาวิชาชีพบัญชี, 6 สิงหาคม 2564) <<https://www.tfac.or.th/Article/Detail/141905>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2569.

¹³ เพิ่งอ้าง.

The screenshot shows the website of the Federation of Accounting Professions (FAP) in Thailand. At the top, there is a logo and the text 'สภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์' and 'Federation of Accounting Professions Under The Royal Patronage of His Majesty The King'. Below this, there is a navigation menu with 'ตรวจสอบสถานะผู้สอบบัญชี' (Check Accountant Status) highlighted. The main content area is titled 'ระบบการตรวจสอบสถานะใบอนุญาตของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต' (System for checking the status of the license of the Chartered Accountant). A red notice states: 'โปรดระบุข้อมูลให้ครบถ้วนถูกต้องทุกช่อง โดยไม่ต้องระบุค่านำหน้า (เช่น นาย,นาง,นางสาว)' (Please provide complete and correct information in all fields, no need to specify titles like Mr., Mrs., or Ms.). The form includes fields for 'ชื่อ' (First Name), 'นามสกุล' (Last Name), and 'เลขทะเบียน' (License Number), each with a search icon. A 'ตรวจสอบ' (Check) button is at the bottom. Below the form, there is a blue box with the heading 'หมายเหตุ' (Note) and three points: 1. Information is for Chartered Accountants since 16 March 2019. 2. This is for public information and is not for legal proceedings. 3. For complaints, contact the FAP at 0 2685 2500.

ภาพที่ 2-1: ระบบการตรวจสอบสถานะใบอนุญาตของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต

ที่มา: ระบบการตรวจสอบสถานะใบอนุญาตของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต

3. การเปรียบเทียบกรอบทางกฎหมายกับองค์กรวิชาชีพอื่นและต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาสถานะและบทบาทของสภาวิชาชีพบัญชีตามกฎหมายของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ากรอบทางกฎหมายในปัจจุบันยังขาดความชัดเจนว่า สภาวิชาชีพบัญชีในฐานะองค์กรวิชาชีพมีฐานทางกฎหมายให้สามารถจะเปิดเผยชื่อหรือข้อมูลของผู้ประกอบการวิชาชีพที่ละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้การเปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้กระทำความผิดไว้ในกฎหมาย

ในส่วนนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบกรอบทางกฎหมายกับองค์กรวิชาชีพอื่นภายในประเทศไทย และต่างประเทศเพื่อให้เห็นแนวทางของการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ และถ้าเป็นไปได้จะใช้อำนาจทางกฎหมายในลักษณะใด

3.1 องค์กรวิชาชีพอื่นภายในประเทศไทย

องค์กรวิชาชีพในประเทศไทยนั้นได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายไว้ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนประเภทหนึ่ง โดยมีสถานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพแทนรัฐตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐ¹⁴ ดังนั้น การศึกษาองค์กรวิชาชีพอื่น

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 47/2552 เรื่อง สถานภาพของสภานายความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

ภายในประเทศไทย จึงมีความสำคัญ เพื่อให้เห็นลักษณะของการควบคุมดูแลภายในวิชาชีพอื่น มีฐานทางกฎหมายหรือไม่ ในการเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณในทางวิชาชีพ และหากมีฐานทางกฎหมายแล้ว ลักษณะของฐานทางกฎหมายนั้นมีอยู่เช่นไร โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาองค์กรวิชาชีพทางด้านทนายความและองค์กรวิชาชีพทางการแพทย์

3.1.1 สภาพทนายความ

ในกรณีของสภาพทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจในการพิจารณาลงเอาไว้ในหมวด 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้ทนายความผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความแล้ว ให้ถือว่าทนายความผู้นั้นประพฤติผิดมรรยาททนายความ¹⁵ โดยทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความจะถูกลงโทษใน 3 สถาน ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี และ (3) ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ โดยในกรณีที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษอาจพิจารณางดโทษ โดยอาจจะทำการตักเตือน หรือทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้ โดยต้องแสดงผลแก่การงดโทษดังกล่าว¹⁶

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาเรื่องเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิดมรรยาททนายความนั้น ไม่พบว่าตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529 และข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. 2546 ไม่ปรากฏฐานทางกฎหมายให้สภาพทนายความสามารถเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดมรรยาททนายความได้เลย มีเพียงแต่ข้อบังคับที่กำหนดให้เมื่อการพิจารณาคดีมรรยาททนายความถึงที่สุดให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมรรยาททนายความ ให้ประธานกรรมการมรรยาททนายความแจ้งแก่นายทะเบียนเพื่อบันทึกไว้ในประวัติทนายความ¹⁷ ส่วนในกรณีที่มีการลบชื่อทนายความออกจากทะเบียนนั้น ไม่พบว่าตามกฎหมายให้มีการเปิดเผยผลการลงโทษดังกล่าวแต่อย่างใด ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เพียงแต่กำหนดให้นายทะเบียนจดแจ้งคำสั่งลบชื่อไว้ในทะเบียนทนายความและแจ้งคำสั่งนั้นต่อทนายความผู้ถูกกล่าวหา และผู้กล่าวหาทราบเท่านั้น¹⁸

ทั้งนี้ พึงสังเกตว่าในอดีตสภาพทนายความได้เคยจัดทำระบบในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบว่าบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความที่สามารถประกอบวิชาชีพทนายความได้จริง ซึ่งหากไม่มีข้อมูลปรากฏอาจจะสันนิษฐานได้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีใบอนุญาตให้เป็นทนายความ หรือไม่ได้ขึ้น

¹⁵ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 51.

¹⁶ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 52.

¹⁷ ข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. 2546 ข้อ 51.

¹⁸ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 69 และมาตรา 70.

ทะเบียนโดยถูกต้อง หรือถูกลบชื่อออกจากทะเบียนแล้ว¹⁹ แต่ในปัจจุบันระบบดังกล่าวไม่ปรากฏในเว็บไซต์ของสภาทนายความแล้ว²⁰ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในบริบทของประเทศไทย การดำเนินคดีมรรยาทของสภาทนายความ จึงมิได้กำหนดแนวทางในการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิด ในฐานะกลไกในการควบคุมดูแลวิชาชีพ

3.1.2 แพทยสภา

แพทยสภาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ในการควบคุมดูแลสมาชิกและผู้ประกอบวิชาชีพ เช่นเดียวกับสภาวิชาชีพอื่น ๆ ในประเทศไทย ดังปรากฏตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของแพทยสภา²¹ ซึ่งหนึ่งในอำนาจหน้าที่สำคัญของแพทยสภาก็คือ การควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม²²

ทั้งนี้ ในกรณีพบว่าแพทย์ในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมไม่ได้ปฏิบัติตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2565 แล้ว คณะกรรมการแพทยสภาได้รับสำนวนการสอบสวนจากอนุกรรมการสอบสวนแล้ว เห็นควรให้ลงโทษนั้น คณะกรรมการแพทยสภาสามารถมีคำสั่งได้ 5 ลักษณะ ได้แก่²³

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) ว่ากล่าวตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

¹⁹ ในเว็บไซต์ของบริษัท นีลลอร์แอนด์วิน จำกัด ซึ่งไม่ใช่เว็บไซต์อย่างเป็นทางการของหน่วยงานด้านวิชาชีพทนายความ ได้เคยอธิบายวิธีการตรวจสอบสถานะการเป็นผู้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความไว้ว่าสามารถตรวจสอบได้ทางเว็บไซต์ของสภาทนายความ แต่ในปัจจุบันไม่ปรากฏเนื้อหาดังกล่าวในเว็บไซต์สภาทนายความแล้ว. ดู บริษัท นีลลอร์แอนด์วิน จำกัด, 'ตรวจสอบว่าเป็นทนายความจริงหรือไม่ วิธีเช็คสถานะทนายความ' (บริษัท นีลลอร์แอนด์วิน จำกัด) <<https://www.nitilawandwinner.com/content/20623/check-thelawyer1>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2569.

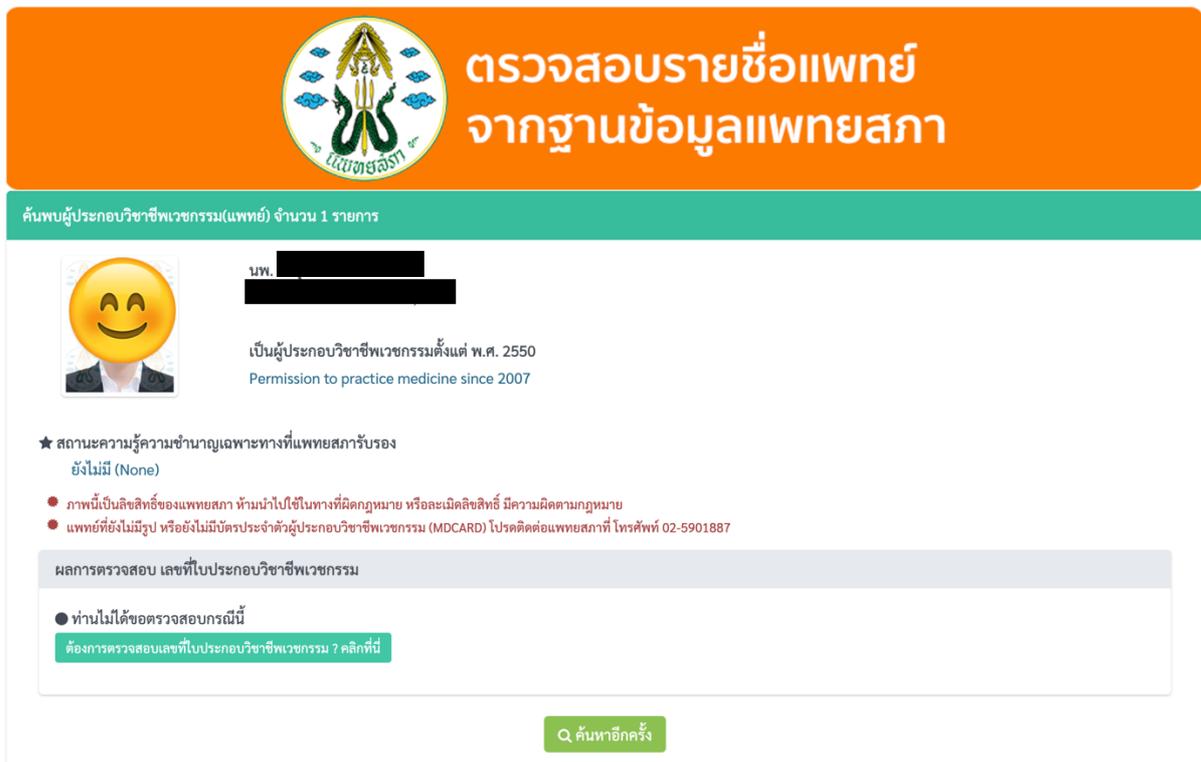
²⁰ ดูเว็บไซต์สภาทนายความ. สภาทนายความ, 'หน้าหลัก' (สภาทนายความ) <<https://lawyerscouncil.or.th/>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2569.

²¹ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 7 และมาตรา 8.

²² พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 7.

²³ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 39.

ทั้งนี้ จากคำสั่งในลักษณะดังกล่าวข้างต้นมีแค่ (2) – (5) ที่มีลักษณะเป็นการสั่งลงโทษ โดยให้เลขาธิการแพทยสภาแจ้งคำสั่งแพทยสภาให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบ และให้บันทึกคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมด้วย²⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ทั้งหมดแล้ว ไม่พบว่ากฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดเอาไว้แต่อย่างใด มีเพียงแต่กำหนดให้เมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ให้ถือว่ามิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525²⁵ ซึ่งจะไม่สามารถค้นหารายชื่อได้ในเว็บไซต์ของแพทยสภาที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นแพทย์ที่ได้ผู้ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือไม่ (ภาพที่ 2-2) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวน่าจะคล้ายคลึงกันกับกรณีของสภาวิชาชีพบัญชีที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระดับหนึ่ง โดยทำให้ตรวจสอบได้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตหรือไม่ แต่อาจจะไม่สามารถช่วยให้สังคมตระหนักได้ว่า แพทย์ผู้ประกอบการวิชาชีพเคยเป็นผู้ถูกลงโทษหรือไม่



ภาพที่ 2-2: ระบบตรวจสอบรายชื่อแพทย์จากฐานข้อมูลแพทยสภา

ที่มา: ระบบตรวจสอบรายชื่อแพทย์จากฐานข้อมูลแพทยสภา

ทั้งนี้ พึงสังเกตว่าตามเว็บไซต์ของแพทยสภานั้นระบุว่า ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบอันเป็นการคุ้มครองประชาชนและเป็นประโยชน์ต่อสังคม

²⁴ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 40.

²⁵ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 41.

โดยรวม²⁶ แม้ว่าจะไม่ได้มีฐานทางกฎหมายในพระราชบัญญัติประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ในการเปิดเผยก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ได้กำหนดนิยามหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ให้รวมถึงองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งแพทยสภาได้ใช้เป็นฐานในการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพในฐานะของข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างหนึ่งที่ต้องให้บริการประชาชน²⁷

กล่าวโดยสรุป ในกรณีของแพทยสภานั้นการควบคุมจริยธรรมและการลงโทษทางวินัยให้เป็นเรื่องภายในขององค์กรวิชาชีพ โดยมีได้กำหนดการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษต่อสาธารณะเป็นหลักการทั่วไปต่อสาธารณะ

3.1.3 การเปรียบเทียบระหว่างองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกลไกการควบคุมมรรยาทนายความหรือจริยธรรม และการลงโทษทางวินัยของสภานายความและแพทยสภา จะเห็นได้ว่าแม้องค์กรวิชาชีพทั้งสองมีฐานะเป็นองค์กรวิชาชีพที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และมีอำนาจในการสอบสวนและลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพในลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ทั้งสององค์กรต่างมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือ มิได้กำหนดการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณต่อสาธารณะเป็นกลไกหลักของการกำกับดูแลวิชาชีพ หากแต่เน้นผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษภายในระบบทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นสำคัญ

ในกรณีของสภานายความ การลงโทษทางวินัยมุ่งจำกัดหรือเพิกถอนสิทธิในการประกอบวิชาชีพโดยตรง โดยผลของการลงโทษถูกจัดเก็บไว้ในประวัติทนายความและทะเบียนภายในองค์กร โดยไม่ปรากฏฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะ ส่วนในกรณีของแพทยสภา แม้จะมีระบบทะเบียนและฐานข้อมูลที่เปิดให้ประชาชนตรวจสอบสถานะความเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมได้ แต่การตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการยืนยันสถานะทางกฎหมาย มิใช่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการถูกลงโทษทางวินัย ทั้งสองกรณีจึงสะท้อนแนวคิดร่วมกันว่า การกำกับจริยธรรมและการลงโทษเป็นเรื่องภายในขององค์กรวิชาชีพ ขณะที่การคุ้มครองสาธารณะมิได้อาศัยการเปิดเผยข้อมูลที่จะกระทบชื่อเสียงของบุคคลเป็นเครื่องมือหลัก หากแต่ผูกอยู่กับผลทางกฎหมายของสถานะผู้ประกอบการวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด

3.2 องค์กรวิชาชีพบัญชีในต่างประเทศ

ในกรณีขององค์กรวิชาชีพบัญชีในต่างประเทศนั้น เนื่องจากลักษณะขององค์กรวิชาชีพบัญชีในแต่ละประเทศนั้นมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงเลือกที่จะเลือกตัวแบบขององค์กรวิชาชีพบัญชีของต่างประเทศขึ้นมาศึกษา 2 รูปแบบ คือ

²⁶ แพทยสภา, 'ตรวจสอบรายชื่อแพทย์จากฐานข้อมูลแพทยสภา' (แพทยสภา) <<https://checkmd.tmc.or.th/>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2569; แพทยสภา, 'ตรวจสอบชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมชั่วคราว' (แพทยสภา) <<https://tmc.or.th/temporarylicense/Home/Search>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2569.

²⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

รูปแบบที่องค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนโดยแท้ ซึ่งในกรณีนี้เลือกศึกษาองค์กรวิชาชีพบัญชีของประเทศอังกฤษ และรูปแบบที่องค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชน ที่ได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครอง จากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้เลือกศึกษาองค์กรวิชาชีพบัญชีของประเทศฝรั่งเศส

3.2.1 ประเทศอังกฤษ

ลักษณะสำคัญขององค์กรวิชาชีพบัญชีในประเทศอังกฤษคือ การไม่ได้มีองค์กรวิชาชีพทางบัญชีเพียงองค์กรเดียวแบบในประเทศไทย แต่ประกอบไปด้วยองค์กรวิชาชีพอย่างน้อย 3 องค์กรที่ยังปฏิบัติงานอยู่ในประเทศอังกฤษ อาทิ Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW) Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) และ Chartered Institute of Management Accountants (CIMA)²⁸ โดยองค์กรวิชาชีพบัญชีมีสถานะเป็นสมาคมวิชาชีพ ซึ่งจัดตั้งโดยกฎบัตรพระราชทาน (royal charter) จากรัฐบาลอังกฤษ โดยไม่ได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย ทั้งนี้ ในการศึกษากรณีประเทศอังกฤษนี้ ผู้วิจัยขอเลือกยกตัวอย่างกรณีของ ICAEW ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพบัญชีขนาดใหญ่ขึ้นมาศึกษา

กล่าวเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีละเมิดต่อจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้นไว้โดยสภาวิชาชีพบัญชี ในกรณีของ ICAEW นั้นการลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณถูกกำหนดไว้โดยข้อบังคับขององค์กรว่าด้วยจรรยาบรรณ (Disciplinary Bye-laws)²⁹ โดยตามข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณสามารถลงโทษกรณีที่มีการละเมิดจรรยาบรรณได้ 5 ลักษณะ ดังนี้³⁰

- (1) การตำหนิอย่างเป็นทางการ (reprimand) โดยทำเป็นหนังสือ หรือการตำหนิอย่างร้ายแรง (severe reprimand) โดยเปิดเผยชื่อและรายละเอียดต่อสาธารณะ
- (2) การปรับ (fine)
- (3) การกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการประกอบวิชาชีพ (conditions or restrictions)
- (4) การพักสถานะสมาชิกภาพเป็นการชั่วคราว (suspension)
- (5) การขับออกจากสมาชิกภาพ (exclusion)

²⁸ Financial Reporting Council, 'Supervision of the Accountancy Profession' (Financial Reporting Council) <<https://www.frc.org.uk/library/supervision/professional-bodies-supervision/supervision-of-accountancy/>> accessed 28 December 2025.

²⁹ ICAEW, 'Disciplinary Bye-laws' (ICAEW, 1 June 2023) <<https://www.icaew.com/regulation/disciplinary-by-laws>> accessed 29 December 2025.

³⁰ ICAEW Disciplinary Bye-laws Section 5.1 and 11.1.

ในส่วนของการเปิดเผยชื่อของผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีที่ละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพและถูกลงโทษตามข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพนั้น พบว่าตามแนวปฏิบัติในการพิจารณาลงโทษการละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพ (Disciplinary Sanctions Guidance) ซึ่งเป็นเอกสารที่ใช้ควบคู่กับข้อบังคับขององค์กร พบว่าคณะกรรมการจรรยาบรรณมีหน้าที่จะต้องเผยแพร่บันทึกประวัติการลงโทษจรรยาบรรณ (disciplinary record) ในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ใช่การปรับจะถูกบันทึกในบันทึกประวัติการลงโทษจรรยาบรรณของผู้ประกอบการวิชาชีพรายนั้น ๆ³¹

ทั้งนี้ ข้อมูลในบันทึกประวัติการลงโทษจรรยาบรรณของผู้ประกอบการวิชาชีพประกอบไปด้วยข้อมูล 3 ส่วน ได้แก่³²

- (1) คำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางวินัย (ซึ่งเป็นผลเสีย) ที่ได้มีการออกโดยคณะกรรมการจรรยาบรรณ (หรือองค์กรที่ทำหน้าที่แทนก่อนหน้า) หรือคณะกรรมการจรรยาบรรณหรือคณะกรรมการอนุธรรมทางจรรยาบรรณของ Financial Reporting Council (หรือองค์กรที่ทำหน้าที่แทนก่อนหน้าหรือผู้สืบทอดอำนาจ) หรือคณะกรรมการจรรยาบรรณร่วม หรือคณะกรรมการอนุธรรมภายใต้ระบบการดำเนินการทางจรรยาบรรณร่วม (joint disciplinary scheme)
- (2) โทษจากการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมดูแลวิชาชีพ (regulatory penalty) ที่กำหนดขึ้นจากการฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบบัญชี (audit regulations) ข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local audit regulations) คู่มือหน่วยงานวิชาชีพที่ได้รับการแต่งตั้ง (ด้านสินเชื่อบริโภค) ของ ICAEW ข้อบังคับการอนุญาตด้านการล้มละลาย (insolvency licensing regulations) ข้อบังคับด้านบริการทางกฎหมาย (Legal Services Regulations) หรือคู่มือการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาต (licensed practice handbook) ของ ICAEW
- (3) การตั้งข้อกล่าวหา (charge) จากการฝ่าฝืนข้อบังคับหนึ่งข้อหรือหลายข้อของคู่มือหน่วยงานวิชาชีพที่ได้รับการแต่งตั้ง (ด้านธุรกิจการลงทุน) ของ ICAEW
- (4) โทษตามระบบการรับรองการปฏิบัติงาน (practice assurance: PA) ที่กำหนดขึ้นจากการฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยการรับรองการปฏิบัติงาน (Practice Assurance Regulations) ของ ICAEW

นอกจากนี้ ICAEW ยังได้จัดให้มีฐานข้อมูลการลงโทษจรรยาบรรณ (disciplinary database) โดยเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษทางจรรยาบรรณและคำสั่งต่างๆ ที่มีต่อบริษัทและสมาชิกของ ICAEW ให้

³¹ ICAEW, 'ICAEW Disciplinary Sanctions Guidance' (ICAEW, 1 January 2026) <<https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/regulations/complaints/icaew-disciplinary-sanctions-guidance-effective-1-january-2026.ashx>> accessed 1 January 2026.

³² Ibid.

ประชาชนและผู้ร่วมวิชาชีพสามารถตรวจสอบได้ เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะและวิชาชีพโดยรวม³³ โดยตามนโยบายการเผยแพร่ข้อมูลการลงโทษจรรยาบรรณได้กำหนดให้เปิดเผย 3 เรื่อง ได้แก่ เรื่องแรก ข้อมูลชื่อของสมาชิก บริษัท และผู้เกี่ยวข้อง เรื่องที่สอง แหล่งที่มาของคำตัดสินทางจรรยาบรรณ และเรื่องที่สาม บทลงโทษที่ตัดสินแล้ว โดยชื่อนั้นจะถูกดึงจากบันทึกข้อมูลปัจจุบันที่ ICAEW มีอยู่³⁴ โดยระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูลนี้จะนำไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในนโยบายดังปรากฏตามตารางที่ 3-1

³³ ICAEW, 'ICAEW Disciplinary Database' (ICAEW) <<https://www.icaew.com/about-icaew/regulation-and-the-public-interest/icaew-disciplinary-database>> accessed 1 January 2026.

³⁴ ICAEW, 'Publication of Disciplinary and Regulatory Orders Policy' (ICAEW, 2023) <<https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/about-icaew/what-we-do/act-in-the-public-interest/icaew-disciplinary-database-policy-june-2023.ashx>> accessed 1 January 2026.

ตารางที่ 3-1: ตารางระยะเวลาการเผยแพร่ ตามชนิดบทลงโทษ

ประเภทบทลงโทษ	ระยะเวลาที่มีการเผยแพร่ข้อมูล ในฐานข้อมูล
ไม่มีการดำเนินการลงโทษเพิ่มเติม (no further action)	1 ปี
โทษทางกำกับดูแลในรูปของค่าปรับเท่านั้น (regulatory penalty – fine only)	3 ปี
การตักเตือน (caution)	4 ปี
การตำหนิอย่างเป็นทางการ (reprimand)	5 ปี
การตำหนิอย่างร้ายแรง (severe reprimand)	7 ปี
การพักสถานะสมาชิกภาพเป็นการชั่วคราว (suspension)	ระยะเวลาการพักใช้ บวกเพิ่มไป อีก 5 ปี
การขับออกจากสมาชิกภาพ (exclusion from membership)	ระยะเวลาการขับออก บวกเพิ่ม ไปอีก 5 ปี
การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (withdrawal of practising certificate)	ระยะเวลาการเพิกถอน บวกเพิ่ม ไปอีก 3 ปี
คำสั่งให้เข้ารับการอบรมเพื่อแก้ไขพฤติกรรม (remedial training order)	ระยะเวลาตามที่กำหนด ในคำสั่ง**
คำสั่งให้สมาชิกไม่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (practising certificate)	10 ปี
คำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องถูกประกาศว่าไม่เหมาะสมที่จะเป็นสมาชิก / ไม่มีสิทธิเข้า สอบตามที่ ICAEW กำหนด / ถูกตัดสิทธิจากการสอบหนึ่งรายการหรือหลายรายการ ของ ICAEW	ระยะเวลาตามที่มีการประกาศ / กำหนดให้ไม่มีสิทธิ / ถูกตัดสิทธิ
คำสั่งห้ามมิให้บริษัทใช้คำเรียกตนเองว่า “นักบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมาย” (Chartered Accountants)	ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในคำสั่งห้าม
คำสั่งใด ๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการประกอบวิชาชีพ (Fitness to Practise Committee) ตาม ข้อบังคับขององค์กรว่าด้วยจรรยาบรรณ ข้อ 13.2 หรือโดยคณะกรรมการพิจารณาคดีวินัย (Tribunals Committee) ตาม ข้อบังคับขององค์กรว่าด้วยจรรยาบรรณ ข้อ 11.5	ระยะเวลาของการพักใช้ หรือ เงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือ ใบอนุญาต (practising certificate or licence)

หมายเหตุ: * ตารางนี้แสดงระยะเวลาเผยแพร่ข้อจริงและรายละเอียดคำตัดสินจะยาวกว่าระยะเวลาบทลงโทษเองในหลายกรณี

** ในกรณีที่คำสั่งเชิงแก้ไขพฤติกรรม (remedial order) ถูกกำหนดควบคู่กับบทลงโทษที่มีความร้ายแรงกว่า
ให้ถือเอาระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลของบทลงโทษที่มีความร้ายแรงกว่าเป็นเกณฑ์ในการกำหนดวันสิ้นสุดการ
เปิดเผยข้อมูล

ที่มา: ICAEW (2023)

ในส่วนของการเปิดเผยชื่อและข้อมูลนั้น พบว่า ICAEW ได้มีการเปิดเผยชื่อและข้อมูลสำคัญเฉพาะเรื่องที่สาธารณชนควรรับรู้เท่านั้น โดยประกอบไปด้วยเรื่องดังต่อไปนี้³⁵

- ชื่อและนามสกุลของผู้ถูกลงโทษ โดยเปิดเผยเฉพาะกรณีที่เป็นสมาชิกหรืออดีตสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ
- สถานะทางวิชาชีพ อาทิ การเป็นสมาชิกของสถาบัน อดีตสมาชิก หรือเป็นสำนักงาน/นิติบุคคลทางวิชาชีพ
- ลักษณะของการกระทำผิดทางวินัย อธิบายโดยสรุปถึงลักษณะการฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือกฎระเบียบ โดยไม่เปิดเผยรายละเอียดเชิงลึกเกินความจำเป็น
- ผลของการพิจารณาทางจรรยาบรรณ (มาตรการลงโทษ) อาทิ การตักเตือน (reprimand) การปรับเงิน (fine) การพักใช้สิทธิในการประกอบวิชาชีพ (suspension) หรือการเพิกถอนสมาชิกภาพ (exclusion)
- จำนวนเงินค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (หากมี) โดยระบุจำนวนเงินอย่างชัดเจน
- วันที่มีคำตัดสินหรือคำสั่งลงโทษทางจรรยาบรรณ
- ระยะเวลาของการลงโทษ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการพักใช้สิทธิหรือเพิกถอนสมาชิกภาพ ซึ่งจะระบุช่วงเวลาชัดเจน

³⁵ รายการที่เปิดเผยชื่อนี้สามารถดูได้บนเว็บไซต์ของ ICAEW. see Ibid.

INDIVIDUAL RECORD

John Lloyd Cleden BSc FCA

Individual details

Membership details

MEMBER NUMBER
7026808

ADMISSION DATE
05 Nov 1980

STATUS
Current

Contact details

LOCATION
Farnham, United Kingdom

Disciplinary and regulatory record

Case No. 051161/MATT

HEARING DATE
10 Feb 2022

ACCEPTANCE DATE
10 Feb 2022

COMMITTEE
Investigation Committee

DECISION
Consent Order - Severe Reprimand

LINKED DOCUMENTS
[View case file](#)

ภาพที่ 2-3: ชื่อและรายการผู้ถูกเปิดเผย

ที่มา: ICAEW, Disciplinary Records Search

ทั้งนี้ แม้โดยทั่วไปจะเปิดเผยคำตัดสินพร้อมชื่อ แต่นโยบายก็อนุญาตให้คณะกรรมการควบคุมดูแลของ ICAEW พิจารณาไม่เผยแพร่ได้บันทึกประวัติการลงโทษจรรยาบรรณในกรณีพิเศษ อาทิ การเผยแพร่จะทำให้เกิดความเสียหายเกินสมควรต่อบุคคลหรือองค์กร การเผยแพร่ไปกระทบต่อ เสถียรภาพของตลาดการเงิน และการเผยแพร่จะเป็นการรบกวนหรือทำลาย การสืบสวนคดีอาญาที่ยังดำเนินอยู่ แต่เงื่อนไขดังกล่าวเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ซึ่งต้องมีการแสดงเหตุผลชัดเจนและระบุเหตุอันเป็นที่มาของการไม่เผยแพร่ตามนโยบายการเผยแพร่ข้อมูลการลงโทษจรรยาบรรณกำหนด³⁶ นอกจากนี้ ผู้ถูกลงโทษสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการประกอบวิชาชีพ (Fitness to Practise Committee) เพื่อขอให้ลบรายการของตนออกจากฐานข้อมูลได้ แต่จะต้องมีเหตุผลที่น่าเชื่อว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป

³⁶ Ibid.

อาทิ มีข้อมูลใหม่ซึ่งเปลี่ยนแปลงสถานการณ์อย่างสำคัญ หรือมีเหตุผลเฉพาะทางอื่น ๆ ที่ชี้ว่าการเผยแพร่ไม่เหมาะสมอีกต่อไป³⁷

นอกจากนี้ ICAEW ยังมีระบบที่เรียกว่า ระบบค้นหาบริษัทและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีรับอนุญาต (find a chartered accountant or firm) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการตรวจสอบและค้นหาว่าผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีรับอนุญาตดังกล่าวได้ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกของ ICAEW หรือไม่ และยังมีฐานะสมาชิกภาพของ ICAEW หรือไม่เช่นกัน³⁸

พึงสังเกตว่าการเปิดเผยชื่อสมาชิกและบทลงโทษของ ICAEW นั้นไม่ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ประการใด แต่เป็นเพียงองค์กรที่จัดตั้งและรับรองสถานะโดยกฎบัตรจากรัฐบาลนั้น แสดงให้เห็นว่าลักษณะสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษสะท้อนประโยชน์สาธารณะที่สังคมควรจะได้รับ และสร้างความระมัดระวังให้ผู้ประกอบวิชาชีพไม่กระทำการฝ่าฝืนจรรยาบรรณของวิชาชีพ ในขณะที่เดียวกันการเปิดเผยข้อมูล มิได้ถูกมองเป็นเพียงผลข้างเคียงของการลงโทษ หากแต่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างการควบคุมดูแลที่อาศัยความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นฐานในการสร้างความเชื่อมั่นต่อวิชาชีพ

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสองค์กรวิชาชีพบัญชี (Ordre des experts-comptables; OEC) มีสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งและได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายมหาชน (personne morale de droit public) จัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนดที่ 45-2138 ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1945 (Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945) โดยถือว่าองค์กรนี้มีเป้าหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (mission de service public) ในการควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีปฏิบัติหน้าที่ตามจรรยาบรรณวิชาชีพ มาตรฐาน แนะนำผู้ประกอบวิชาชีพที่มีมาตรฐาน รวมถึงมีส่วนร่วมในการพัฒนาและเผยแพร่หลักการบัญชีทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ³⁹ ซึ่งสะท้อนบทบาทขององค์กรวิชาชีพบัญชีในฐานะหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่งที่ต้องรักษาความไว้วางใจต่อสาธารณะ

กล่าวเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีละเมิดต่อจรรยาบรรณที่กำหนดไว้ในประมวลจรรยาบรรณสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านบัญชี (Code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable) ซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐกำหนดที่ 45-2138 ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1945 ประกอบกับรัฐกฤษฎีกาที่ 2012-432 ลงวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2012 (Décret n° 2012-432 du 30 mars

³⁷ Ibid.

³⁸ ICAEW, 'Find a Chartered Accountant or Firm' (ICAEW) <<https://find.icaew.com>> accessed 1 January 2026.

³⁹ Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, article 1er.

2012)⁴⁰ โดยบทลงโทษจากการฝ่าฝืนจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีนั้นนอกเหนือจากการตักเตือนอย่างไม่เป็นทางการโดยประธานคณะกรรมการวินัยมีทั้งหมด 5 ประการ ได้แก่⁴¹

- (1) การตักเตือนอย่างเป็นทางการ (réprimande)
- (2) การตำหนิพร้อมบันทึกไว้ในประวัติ (blâme avec inscription au dossier)
- (3) การพักใช้สิทธิในการประกอบวิชาชีพเป็นระยะเวลาที่กำหนด โดยให้รอการลงโทษ (suspension avec sursis)
- (4) การพักใช้สิทธิในการประกอบวิชาชีพเป็นระยะเวลาที่กำหนด
- (5) การถอดถอนออกจากทะเบียน พร้อมทั้งห้ามประกอบวิชาชีพโดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ สำหรับสมาคมด้านการจัดการและการบัญชี คณะกรรมการยังอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนตำแหน่งหน้าที่ (déchéance du mandat) ของผู้บริหารหรือกรรมการหนึ่งรายหรือหลายรายได้อีกด้วย และในการตักเตือน การตำหนิ และการพักใช้สิทธิ อาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติมแก่สมาชิกของสภาวิชาชีพ โดยคำวินิจฉัยที่กำหนดโทษทางวินัยนั้นอาจเพิกถอนสิทธิของบุคคลดังกล่าวในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นระยะเวลาไม่เกินสิบปี⁴²

ในส่วนของการเปิดเผยชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณนั้น ตามรัฐกำหนดที่ 45-2138 ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1945 กำหนดให้องค์กรพิจารณาทางวินัยอาจมีคำสั่งให้เผยแพร่โทษทางวินัยใด ๆ โดยไม่ต้องเปิดเผยเหตุผลประกอบโทษดังกล่าว ในสื่อสิ่งพิมพ์เฉพาะทางของวิชาชีพ (presse professionnelle) ในฐานะมาตรการลงโทษเพิ่มเติม⁴³ ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษในเว็บไซต์แต่อย่างใด เนื่องจากเว็บไซต์อาจจะไม่ได้อยู่ในขอบข่ายของสื่อสิ่งพิมพ์เฉพาะทางของวิชาชีพถึงกระนั้นโดยในเว็บไซต์ขององค์กรวิชาชีพบัญชี ได้มีระบบให้ใช้ในการค้นหาชื่อของผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีรับอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพเอาไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยยืนยันบุคคลที่ถูกว่าจ้างให้บริการทางบัญชีเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพบัญชีและได้ลงทะเบียนกับองค์กรวิชาชีพแล้ว⁴⁴ ซึ่งอาจจะอนุมานได้ว่าบุคคล

⁴⁰ Décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable, article 141.

⁴¹ Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, article 53.

⁴² Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, article 53.

⁴³ Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, article 53.

⁴⁴ Ordre des experts-comptables, 'Annuaire de l'Ordre des experts-comptables' (Ordre des experts-comptables) <<https://annuaire.experts-comptables.org/>> accessed 24 January 2026.

ใดที่ไม่มีชื่อในระบบนี้ แสดงว่าเป็นผู้ไม่ได้รับอนุญาตหรือถูกถอดถอนออกจากทะเบียน พร้อมทั้งห้ามประกอบวิชาชีพ แต่ก็ไม้อาจจะทราบได้ว่าบุคคลดังกล่าวถูกลงโทษในลักษณะอื่น

ในกรณีของฝรั่งเศสการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบทลงโทษทางวินัยมิได้ถูกวางเป็นหลักการทั่วไปของการกำกับวิชาชีพ หากแต่ถูกจัดวางในฐานะโทษเสริม (sanction accessoire) ซึ่งอาจถูกนำมาใช้เป็นกรณีเฉพาะตามดุลพินิจขององค์กรวินัย การจัดวางบทบาทของการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะดังกล่าวสะท้อนรูปแบบการกำกับดูแลวิชาชีพแบบดั้งเดิม (traditional regulation) ที่ให้ความสำคัญกับอำนาจทางกฎหมายและการควบคุมโดยสถาบัน มากกว่าการใช้แรงกดดันจากสาธารณะหรือกลไกชื่อเสียงเป็นเครื่องมือหลักในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3.2.3 การเปรียบเทียบระหว่างองค์กรวิชาชีพบัญชีในประเทศอังกฤษกับฝรั่งเศส

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวิชาชีพบัญชีของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าบทบาทของการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะของทั้งสองประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน ในกรณีของประเทศอังกฤษองค์กรวิชาชีพบัญชีในฐานะสมาคมเอกชนที่ได้รับการรับรองโดยกฏบัตรจากรัฐบาล มิได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง จึงต้องรับภาระในการสร้างความชอบธรรมต่อสาธารณะผ่านกลไกความโปร่งใส โดยการเปิดเผยชื่อและรายละเอียดของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณถูกกำหนดให้เป็นแนวทางปกติของโครงสร้างการควบคุมดูแลเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณะ

ในทางตรงกันข้าม ระบบของประเทศฝรั่งเศสซึ่งองค์กรวิชาชีพบัญชีมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายมหาชน และได้รับมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะจากรัฐ กลับจัดวางการเปิดเผยข้อมูลการลงโทษไว้ในฐานะโทษเสริมที่อาจนำมาใช้เป็นกรณีเฉพาะตามดุลพินิจขององค์กรวินัย โดยมีได้ยกระดับให้เป็นหลักการทั่วไปของการกำกับดูแลวิชาชีพ ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการกำกับวิชาชีพที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ระบบของประเทศอังกฤษอาศัยกลไกความโปร่งใสและแรงกดดันจากสาธารณะเป็นฐานของความรับผิดชอบ ในขณะที่ระบบของฝรั่งเศสเน้นการควบคุมโดยสถาบันและอำนาจทางกฎหมายของรัฐเป็นหลัก โดยมีได้ผลักดันการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไปยังสาธารณะผ่านการเปิดเผยข้อมูลในเชิงชื่อเสียง

3.3 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์กรวิชาชีพอื่นและต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาร่วมกันระหว่างสภาวิชาชีพบัญชี สภานายความ และแพทยสภา จะเห็นได้ว่าองค์กรวิชาชีพทั้งสามมีโครงสร้างร่วมในทางกฎหมาย คือเป็นองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการรับรองให้ใช้อำนาจทางปกครองบางประการในการควบคุมสมาชิกและมาตรฐานวิชาชีพของรัฐ โดยเฉพาะอำนาจที่กระหนาบสิทธิในการประกอบอาชีพ อาทิ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตและการลบชื่อออกจากทะเบียน อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรทั้งสามจะมีอำนาจลงโทษทางจรรยาบรรณที่มีผลร้ายแรงต่อสถานะบุคคล แต่กลับไม่ปรากฏฐานทางกฎหมายที่กำหนดให้การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษต่อสาธารณะ เป็นกลไกหลักของการกำกับดูแล กล่าวอีก

นัยหนึ่ง ตัวแบบของประเทศไทยมีแนวโน้มจัดวางการควบคุมจรรยาบรรณเป็นกระบวนการภายใน และเชื่อมการคุ้มครองสาธารณะเข้ากับผลทางสถานะ ในระบบทะเบียนหรือใบอนุญาต มากกว่าการใช้การเปิดเผยข้อมูลในเชิงชื่อเสียงเป็นเครื่องมือควบคุม

ทั้งนี้ พึงสังเกตในเชิงเปรียบเทียบว่า แม้ทั้งสามองค์กรจะไม่มีกลไกเปิดเผยบทลงโทษเป็นการทั่วไป แต่ระดับการมองเห็นของสาธารณะกลับไม่เท่ากัน กล่าวคือ กรณีแพทยสภา มีระบบให้ตรวจสอบสถานะความเป็นผู้ประกอบวิชาชีพได้ ทำให้การสืบสถานะจากการเพิกถอนสะท้อนออกมาทางข้อมูลที่สาธารณะเข้าถึงได้บางส่วน ขณะที่สภานายความแม่เคยมีระบบตรวจสอบมาก่อน แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏช่องทางดังกล่าว ส่งผลให้การคุ้มครองสาธารณะด้วยการตรวจสอบสถานะทำได้จำกัดกว่า ส่วนสภาวิชาชีพบัญชี แม้มีอำนาจลงโทษจรรยาบรรณตามกฎหมาย แต่ในประเด็นการเปิดเผยชื่อยังไม่กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการควบคุมดูแลในทางกฎหมาย

จากภาพรวมทั้งหมด จึงสะท้อนให้เห็นว่าตัวแบบการควบคุมดูแลของประเทศไทยนั้นมุ่งเน้นการควบคุมแบบใบอนุญาตมากกว่าการควบคุมในเชิงความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ทำให้บทบัญญัติของกฎหมาย จึงกำหนดความชัดเจนของฐานอำนาจไว้เป็นเรื่องการลงโทษและการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมาย มากกว่าการสื่อสารผลการลงโทษทางจรรยาบรรณต่อสาธารณะ

ตารางที่ 2-2: โครงสร้างการควบคุมดูแลและการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรวิชาชีพทั้งสาม

ประเด็นเปรียบเทียบ	สภาวิชาชีพบัญชี	สภานายความ	แพทยสภา
สถานะทางกฎหมาย	องค์กรวิชาชีพตามกฎหมาย ใช้ อำนาจทางปกครองบางประการ แทนรัฐ	องค์กรวิชาชีพตามกฎหมาย ใช้ อำนาจทางปกครองบางประการ แทนรัฐ	องค์กรวิชาชีพตามกฎหมาย ใช้ อำนาจทางปกครองบางประการ แทนรัฐ
กลไกควบคุมหลัก	กระบวนการจรรยาบรรณภายใน + ผลทางใบอนุญาต/การขึ้นทะเบียน	กระบวนการมรรยาทนายความ ภายใน + ผลทางทะเบียน นายความ	กระบวนการจริยธรรมภายใน + ผลทางใบอนุญาต/ทะเบียนผู้ ประกอบวิชาชีพ
ประเภทบทลงโทษ (ภาพรวม)	ตักเตือน/ภาคทัณฑ์/พักใช้/เพิก ถอน (โทษกระทัทธิประกอบ อาชีพ)	ภาคทัณฑ์/ห้ามทำการเป็น นายความ (ไม่เกิน 3 ปี)/ลบชื่อ ออกจากทะเบียน	วักلاءตักเตือน/ภาคทัณฑ์/พักใช้ (ไม่เกิน 2 ปี)/เพิกถอนใบอนุญาต
การเปิดเผยชื่อผู้ถู กลงโทษเป็นหลักทั่วไป หรือไม่	ไม่ปรากฏฐานกฎหมายให้เปิดเผย ต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป	ไม่ปรากฏฐานกฎหมายให้เปิดเผย ต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป	ไม่ปรากฏฐานกฎหมายให้เปิดเผย ต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป
การเปิดเผยข้อมูล ต่อสาธารณะ	มีระบบให้ตรวจสอบสถานะการเป็น ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้ แต่ไม่ใช่ ฐานข้อมูลโทษ	ปัจจุบันไม่ปรากฏระบบสาธารณะ ให้ตรวจสอบสถานะในเว็บไซต์ (เคย มีในอดีต)	มีระบบให้ตรวจสอบสถานะความ เป็นแพทย์ที่ขึ้นทะเบียนได้ แต่ไม่ใช่ ฐานข้อมูลโทษ
แนวทางการคุ้มครอง สาธารณะจาก การละเมิดจรรยาบรรณ	คุ้มครองผ่านผลทางทะเบียนและ ข้อจำกัดสิทธิประกอบอาชีพ	คุ้มครองผ่านผลทางทะเบียนและ ข้อจำกัดสิทธิประกอบอาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> คุ้มครองผ่านผลทางทะเบียน และข้อจำกัดสิทธิประกอบ อาชีพ มีระบบให้ตรวจสอบสถานะ

เมื่อขยายการเปรียบเทียบออกไปยังต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าระบบการควบคุมดูแลจรรยาบรรณวิชาชีพนั้นมุ่งเน้นไปที่การควบคุมดูแลผ่านการอนุญาตและการลงโทษเพื่อสร้างความระมัดระวังจากการละเมิดจรรยาบรรณ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลต่อสถานะและสิทธิในการประกอบอาชีพ แต่ไม่ปรากฏฐานอำนาจให้เปิดเผยชื่อเป็นการทั่วไปสำหรับผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ การจะตรวจสอบทำได้เพียงการใช้มาตรการทางทะเบียนและใบอนุญาต มากกว่าการทำให้สังคมรับรู้ถึงการลงโทษขององค์กรวิชาชีพ

ในทางกลับกัน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแบบของประเทศอังกฤษ อาทิจ CAEW ได้แสดงให้เห็นว่าองค์กรวิชาชีพสามารถทำให้การเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นมาตรการปกติของการควบคุมดูแล แม้ไม่ได้อาศัยฐานกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยตรง กล่าวคือ การเผยแพร่ข้อมูลบทลงโทษและการมีฐานข้อมูลให้ตรวจสอบถูกผูกเข้ากับบทบาทความรับผิดชอบต่อสาธารณะและการรักษาความเชื่อมั่นต่อวิชาชีพ โดยการเปิดเผยชื่อไม่ได้ถูกมองเป็นผลข้างเคียงของการลงโทษ หากแต่เป็นเครื่องมือในการควบคุมที่ทำงานร่วมกับบทลงโทษเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามมาตรฐาน ในขณะที่ตัวแบบของประเทศฝรั่งเศสกรณีของ OEC นั้น สะท้อนแนวคิดที่ต่างออกไป โดยให้องค์กรวิชาชีพมีสถานะทางกฎหมายมหาชน และมีภารกิจบริการสาธารณะชัดเจน ในลักษณะเดียวกันกับกรณีของประเทศไทย ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบทลงโทษถูกจัดวางเป็นโทษเสริม ให้ใช้เป็นกรณีเฉพาะตามดุลพินิจ โดยไม่ถูกยกระดับเป็นหลักการทั่วไป และในทางปฏิบัติไม่พบการเปิดเผยรายชื่อผู้ถูกลงโทษในเว็บไซต์ขององค์กร แม้องค์กรจะมีระบบค้นหาผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาตเพื่อยืนยันสถานะได้ก็ตาม ซึ่งสะท้อนแนวคิดว่าการคุ้มครองสาธารณะถูกกำหนดผ่านบทบาทในการควบคุมโดยผลทางกฎหมายของสถานะผู้ประกอบวิชาชีพ มากกว่าการใช้กลไกการเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างแรงกดดันจากสาธารณะ โดยสามารถสรุปแนวทางของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้ตาม ตารางที่ 3-3

ตารางที่ 2-3: การเปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลและการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรวิชาชีพบัญชีกรณีประเทศไทย อังกฤษ และฝรั่งเศส

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศไทย (สภาวิชาชีพบัญชี)	ประเทศอังกฤษ (ICAEW)	ประเทศฝรั่งเศส (OEC)
สถานะทางกฎหมาย	องค์กรวิชาชีพที่กฎหมายรับรองให้ใช้อำนาจทางปกครองบางประการแทนรัฐ	สมาคมวิชาชีพเอกชน จัดตั้งโดยกฎบัตร (royal charter) ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ	นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne morale de droit public) มีภารกิจบริการสาธารณะ
กลไกควบคุมหลัก	การควบคุมตนเองภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ ผ่านคณะกรรมการจรรยาบรรณ	การควบคุมตนเองของวิชาชีพ โดยอาศัยข้อบังคับภายในและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ	การควบคุมโดยสถาบันตามกฎหมายมหาชน ภายใต้โครงสร้างวินัยที่รัฐรับรอง
ประเภทบทลงโทษ (ภาพรวม)	ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต/การขึ้นทะเบียน เพิกถอนใบอนุญาต	คำหนิ/คำหนิร้ายแรง ปรับ กำหนดเงื่อนไข พักสมาชิกภาพ ชั่วออกจากสมาชิกภาพ	ตักเตือน คำหนิ พักใช้สิทธิ (มี/ไม่มี) รอคการลงโทษ) ถอดถอนออกจากทะเบียน
การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษเป็นหลักทั่วไปหรือไม่	ไม่ใช่หลักทั่วไป และไม่ปรากฏฐานกฎหมายรองรับโดยตรง	เป็นหลักทั่วไปของระบบจรรยาบรรณ	ไม่ใช่หลักทั่วไป เป็นเพียงโทษเสริมตามดุลพินิจ
การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ	จำกัดอยู่ที่ผลทางสถานะ (อาทิ การสิ้นสถานะจากทะเบียน) ไม่ใช่ข้อมูลบทลงโทษ	เปิดเผยชื่อ แหล่งที่มาคำวินิจฉัย และบทลงโทษผ่านฐานข้อมูลสาธารณะ และมีระบบให้ค้นหาข้อมูลสมาชิก	ไม่เปิดเผยรายชื่อผู้ถูกลงโทษในเว็บไซต์ เปิดเผยได้เฉพาะในสื่อวิชาชีพตามคำสั่ง แต่มีระบบให้ค้นหาข้อมูลสมาชิก
แนวทางการคุ้มครองสาธารณะจากการละเมิดจรรยาบรรณ	คุ้มครองผ่านผลทางกฎหมายของสถานะผู้ประกอบวิชาชีพ	คุ้มครองผ่านความโปร่งใสร่วมกับแรงกดดันจากสาธารณะ และกลไกชื่อเสียง	คุ้มครองผ่านผลทางกฎหมายของสถานะผู้ประกอบวิชาชีพ

4. สรุป

การควบคุมและลงโทษทางจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีมีฐานะเป็นกลไกควบคุมดูแลวิชาชีพที่เชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การลงทัณฑ์หรือการลงโทษแบบกฎหมายอาญาโดยตรง กล่าวคือ มาตรการทางจรรยาบรรณถูกออกแบบมาเพื่อรักษามาตรฐานวิชาชีพ คุ้มครองความไว้วางใจของสาธารณะ และลดความเสี่ยงต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงินและตลาดโดยรวม ด้วยเหตุนี้เมื่อเป้าหมายจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการใช้อำนาจที่กระทบสิทธิในการประกอบอาชีพและชื่อเสียงของบุคคลโดยตรง จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาควบคู่กับหลักการจำกัดอำนาจและความได้สัดส่วน โดยเฉพาะเมื่อมาตรการนั้นเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้

ในกรณีของสภาวิชาชีพบัญชี แม้จะไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 เฉพาะด้านในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลภายในวิชาชีพของตนเอง ผ่านระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และการควบคุมลงโทษความผิดจรรยาบรรณ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการทำคำสั่งทางปกครองแบบหนึ่ง จึงต้องปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายมหาชนต่าง ๆ อาทิ หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความได้สัดส่วน ในส่วนของมาตรการ

ลงโทษนั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจกับคณะกรรมการจรรยาบรรณในการสั่งลงโทษสูงสุดถึงการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี แต่จากที่ศึกษาไม่พบว่า กฎหมายกำหนดให้มีการเปิดเผยชื่อหรือข้อมูลของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณวิชาชีพแต่อย่างใด เนื่องจากแนวคิดในการคุ้มครองสาธารณะ ถูกผูกไว้กับการตรวจสอบและควบคุมผ่านใบอนุญาตหรือทะเบียน ดังจะเห็นได้จากการที่สภาวิชาชีพบัญชีจัดทำระบบเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่า บุคคลใดเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชี

กรณีดังกล่าวเช่นเดียวกันกับกรณีขององค์กรวิชาชีพอื่น ๆ อาทิ สภานายความ และแพทยสภา ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษที่เกิดขึ้นจากการละเมิดมรรยาทนายความหรือจริยธรรมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสูงสุดเป็นการเพิกถอนใบอนุญาต แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิด และแม้ว่าในกรณีของแพทยสภามีระบบให้ตรวจสอบว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ได้ขึ้นทะเบียนกับแพทยสภาหรือไม่ แต่การตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการยืนยันความเป็นสมาชิกและการขึ้นทะเบียนเท่านั้น ไม่ใช่การเปิดเผยข้อมูลบทลงโทษหรือประวัติการถูกลงโทษในเชิงสาธารณะ ดังนั้น ในภาพรวมตัวแบบของประเทศไทย จึงมีแนวโน้มให้การคุ้มครองสาธารณะดำเนินการผ่านการมีสถานะเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพมากกว่า การออกแบบระบบข้อมูลเพื่อให้สาธารณะรับรู้ความเสี่ยงและใช้ประกอบการตัดสินใจ

ลักษณะดังกล่าวแตกต่างกับกรณีอังกฤษ อาทิ ICAEW ซึ่งนอกจากจะมีมาตรการลงโทษกรณีผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีละเมิดจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพแล้ว ในระบบของ ICAEW ยังได้มีการเปิดเผยข้อมูลการลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพ โดยเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการสร้างความรู้รับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีฝรั่งเศส ที่มุ่งเน้นใช้มาตรการควบคุมผ่านใบอนุญาตเป็นหลัก โดยกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลการลงโทษบุคคลไว้เป็นโทษเสริมที่ใช้เป็นกรณีเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการวินัยเห็นสมควรจะต้องเปิดเผยและการเปิดเผยจะกระทำเป็นวงแคบ ๆ ในกลุ่มวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ทั้งในกรณีของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสนั้นได้แสดงให้เห็นว่า มาตรการเปิดเผยชื่อและข้อมูลการกระทำความผิด อาจจะเป็นมาตรการที่มีความสำคัญ และอาจนำมาใช้ควบคุมการประกอบวิชาชีพ นอกเหนือจากการใช้บทลงโทษปกติ

แม้ว่าระบบกฎหมายไทยจะยอมรับบทบาทขององค์กรวิชาชีพในตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ แต่การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น ใช้กระบวนการอนุญาตผู้ประกอบการและการควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณต่อสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการวิชาชีพสามารถเลือกผู้ประกอบการวิชาชีพได้อย่างถูกต้อง การกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิด จึงเป็นกลไกที่ช่วยลดผลกระทบจากการให้บริการโดยผู้ให้บริการที่ไม่มีมาตรฐานสอดคล้องกับจรรยาบรรณ เนื่องจากผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องระมัดระวังมากขึ้นเพื่อป้องกันการเสื่อมเสียชื่อเสียง และช่วยให้สาธารณชนสามารถที่จะคัดเลือกผู้ประกอบการวิชาชีพได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ดี การที่สภาวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทยตามที่ศึกษา ยกเว้นสภานายความ เปิดให้ประชาชนและสาธารณะสามารถตรวจสอบรายชื่อของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนของสภาวิชาชีพหรือไม่ การเปิดเผยข้อมูลในลักษณะดังกล่าว แม้จะไม่มีฐานทางกฎหมาย

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งและรับรองอำนาจขององค์กรวิชาชีพกำหนดไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพซึ่งมุ่งควบคุมคุณภาพการให้บริการทางวิชาชีพต่อประชาชน และบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งจัดให้องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพอยู่ภายใต้ नियามของหน่วยงานของรัฐ ย่อมทำให้ข้อมูลขององค์กรวิชาชีพมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการในบางมิติ โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายและการลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ⁴⁵ ซึ่งหากพิจารณาตามนี้ แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยชื่อหรือข้อมูลของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณเอาไว้ในกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ แต่หากพิจารณาเป้าหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะแล้ว การเปิดเผยชื่อและข้อมูลการถูกลงโทษย่อมสามารถทำได้ ดังเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ ซึ่งองค์กรวิชาชีพมีสถานะเป็นสมาคมวิชาชีพเอกชน แต่เลือกจัดวางการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็นหนึ่งในกลไกควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพได้

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ จะรักษาสมดุลเช่นไรให้การเปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้ถูกลงโทษ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาประโยชน์สาธารณะ ยังคงสามารถทำได้โดยไม่ทำลายสิทธิของผู้ถูกเปิดเผยข้อมูลเกินจำเป็น ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณากรอบทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบทที่ 3

⁴⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

บทที่ 3

กรอบทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 2 พบว่าระบบการควบคุมและลงโทษทางจรรยาบรรณขององค์กรวิชาชีพบัญชีในประเทศไทย แม้จะถูกออกแบบให้เป็นกลไกคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผ่านการกำกับมาตรฐานวิชาชีพและการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ แต่ยังไม่ได้กำหนดให้การเปิดเผยชื่อหรือข้อมูลของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณต่อสาธารณะเป็นกลไกหลักของการกำกับดูแล ทั้งยังไม่ปรากฏฐานอำนาจทางกฎหมายที่ชัดเจนรองรับการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวในระดับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาวิชาชีพบัญชี

อย่างไรก็ดี การเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลประเภทหนึ่ง⁴⁶ ในแง่หนึ่ง จึงมิได้เป็นเพียงประเด็นของอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น หากแต่เกี่ยวพันโดยตรงกับกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการถูกลงโทษทางจรรยาบรรณเป็นข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ และมีผลกระทบต่อชื่อเสียง ความน่าเชื่อถือ และโอกาสในการประกอบอาชีพของบุคคลอย่างมีนัยสำคัญ การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลควบคู่ไปกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในบทที่ 3 นี้จึงมุ่งวิเคราะห์กรอบทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อประเมินว่าการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณสามารถกระทำได้อย่างใจเอนใจใด และต้องถูกจำกัดหรือออกแบบอย่างไรจึงจะรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยการศึกษาจะเริ่มจากการพิจารณาหลักการของฐานการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งในกรอบกฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 รวมถึงกรอบกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจเงื่อนไขพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

ภายหลังจากนั้น จะวิเคราะห์กรอบทางกฎหมายในการตีความและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยให้ความสำคัญกับหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน ตลอดจนหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีนัยต่อการเปิดเผยข้อมูลในบริบทของการกำกับดูแลวิชาชีพ เพื่อประเมินขอบเขตและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการสื่อสารข้อมูลต่อสาธารณะ และในลำดับถัดไป บทนี้จะพิจารณาสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณในเชิงวิเคราะห์ โดยมุ่งทำความเข้าใจสถานะของบุคคลดังกล่าวภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และ

⁴⁶ ตามนิยามของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นกำหนดนิยามของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันว่าเป็นสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลหรือสิ่งที่ยังชี้ตัวบุคคลได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งในกรณีของชื่อบุคคลย่อมสามารถที่จะบ่งชี้ไปยังตัวบุคคลได้ในทางตรง ทำให้มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายทั้งสองฉบับ. ดู พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

ขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว ชื่อเสียง และโอกาสในการประกอบอาชีพ เมื่อองค์กรวิชาชีพใช้อำนาจในลักษณะที่มีผลต่อสาธารณะ

ท้ายที่สุด ในบทที่ 3 นี้ จะสรุปกรอบการวิเคราะห์ที่ได้จากการพิจารณาดังกล่าว เพื่อใช้เป็นฐานในการอภิปรายถึงความเป็นไปได้ในการออกแบบกลไกการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณขององค์กรวิชาชีพบัญชีในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสามารถรักษาสสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม

1. หลักการของฐานการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

โดยหลักการทั่วไป การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีไว้วัตถุประสงค์เพื่อปิดกั้นการใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยสิ้นเชิง หากแต่เป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ข้อมูลดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ขบด้วยกฎหมาย และไม่กระทบต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าของข้อมูลเกินสมควร หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงตั้งอยู่บนความเข้าใจว่า ในสังคมสมัยใหม่ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้⁴⁷ โดยเฉพาะในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐ และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคล และการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่าการให้ความสำคัญกับด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียว ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอาจมีความจำเป็นและมีความชอบธรรมในบางบริบท อาทิ การคุ้มครองผู้บริโภค การรักษาความโปร่งใสของการใช้อำนาจรัฐ หรือการคุ้มครองความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อระบบวิชาชีพ แต่การเปิดเผยดังกล่าวย่อมต้องถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้กรอบของความจำเป็น ความเหมาะสม และความได้สัดส่วน เพื่อไม่ให้เกิดการใช้ข้อมูลกลายเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็น

ด้วยเหตุนี้ หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงมิได้ตั้งอยู่บนฐานของการห้ามเปิดเผย หากแต่เป็นการวางกรอบว่า การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หรือในกรณีของวิจัยนี้คือ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นมีฐานอำนาจที่ชัดเจนหรือไม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ใด และกระทบต่อเจ้าของข้อมูลในระดับใด หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นกลไกเชิงควบคุม (regulatory framework)

⁴⁷ ปัจจุบันคำว่า ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เป็นคำที่มีการนำมาใช้เพื่ออธิบายกิจกรรมที่ครอบคลุมการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย และจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคล. see Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) [2016] OJ L119/1, Article 4(2).

ที่ออกแบบมาเพื่อจัดระเบียบการใช้ข้อมูลในสังคม มากกว่าการเป็นเครื่องมือในการปิดกั้นการไหลเวียนของข้อมูลอย่างเด็ดขาด⁴⁸

ในบริบทของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยิ่งมีความละเอียดอ่อน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักมีเหตุผลเชิงหน้าที่และความจำเป็นในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลควบคู่ไปกับการใช้อำนาจทางกฎหมาย การประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการเปิดเผยข้อมูลจึงไม่อาจพิจารณาเพียงว่า ข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ หากแต่ต้องพิจารณาว่าการเปิดเผยดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติภารกิจเพื่อสาธารณะ ที่ได้กำหนดขอบเขตและหลักประกันที่เหมาะสมเพียงใด⁴⁹

กล่าวในแง่นี้ก็ คือ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมสามารถอ้างประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับประโยชน์สาธารณะนั้นได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาความเหมาะสมนี้เป็นรายกรณีไป โดยเฉพาะเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีอาจจะได้รับมอบหมายอำนาจมหาชนจากรัฐ ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือ หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความได้สัดส่วนมาปรับใช้ ในฐานะกรอบของการให้เหตุผลที่เหมาะสม⁵⁰ กล่าวคือ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องเกี่ยวโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนก็ตาม แต่หากพิจารณาวัตถุประสงค์และขอบเขตภารกิจแล้ว เรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่สามารถกระทำได้ และการกระทำดังกล่าวเป็นไปอย่างได้สัดส่วน โดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลเกินสมควรก็สามารถที่จะทำได้⁵¹

ดังนั้น ในภาพรวมแนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสามารถแบ่งออกได้เป็นสองมิติหลัก มิติแรกคือ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเชิงโครงสร้างการกำกับดูแลข้อมูล (data governance) ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักการ ความชอบด้วยกฎหมาย วัตถุประสงค์ของการประมวลผล สิทธิของเจ้าของข้อมูล และความรับผิดชอบ

⁴⁸ Serge Gutwirth and Paul De Hert, 'Privacy, Data Protection and Law Enforcement: Opacity of the Individual and Transparency of Power' (2022) 100 *Direito Público* 500, 518-520, <<https://doi.org/10.11117/rdp.v18i100.6200>>.

⁴⁹ Ibid 519-520.

⁵⁰ Ester Herlin-Karnell, 'EU Data Protection and the Principle of Proportionality' (2021) 2 *Nordic Journal of European Law* 69, <https://doi.org/10.36969/njel.v4i2.23782>, 69.

⁵¹ แนวคิดดังกล่าวถูกรับรองไว้ในฐานะสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ในกรณีหน่วยงานของรัฐ) จะต้องประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนโดยไม่กระทบต่อสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเกินความจำเป็น ซึ่งอาจจะนำมาเทียบได้กับกรณีองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหมดได้ รายละเอียดดังปรากฏตามรายงานพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้มีการเสนอต่อที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติแล้ว; see UN Human Rights Council, Visit to France: Report of the Special Rapporteur on the Right to Privacy (A/HRC/46/37/Add.2, 2021) paras 34, 70, 73, <https://docs.un.org/en/A/HRC/46/37/Add.2>.

ของผู้ควบคุมข้อมูล มิติที่สองคือการคุ้มครองด้านความปลอดภัยของข้อมูล (data security) ซึ่งมุ่งป้องกันการเข้าถึง ใช้ เปิดเผย หรือรั่วไหลของข้อมูลโดยมิชอบ ทั้งสองมิตินี้มีเป้าหมายร่วมกันคือการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าของข้อมูลว่า ข้อมูลส่วนบุคคลจะถูกใช้และถูกปกป้องภายใต้กรอบที่ปลอดภัย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล⁵²

ในแง่ของหลักการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบันให้ความสำคัญกับสิทธิในการควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองได้ ภายใต้เงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล⁵³ ส่งผลให้เกิดสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

2. กรอบทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ภายหลังจากได้อธิบายภาพรวมเชิงหลักการของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณากรอบทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการตีความและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีว่า ตามกรอบทางกฎหมายปัจจุบันองค์กรวิชาชีพ โดยเฉพาะสภาวิชาชีพบัญชี ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ สามารถที่จะเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีได้หรือไม่ โดยการศึกษาในหัวข้อนี้จะพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณารายละเอียดของกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีนั้น สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ โดยพิจารณารายละเอียด ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นไม่ได้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่จำเป็นต้องการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย⁵⁴

⁵² see OECD, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (OECD Publishing, 2002) <<https://doi.org/10.1787/9789264196391-en>> accessed 6 February 2026.

⁵³ Serge Gutwirth and Paul De Hert (n 48) 518.

⁵⁴ ดู เขมภักดิ์ ทฤษฎีคุณ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยวิเคราะห์ร่างกฎหมายและวิจัยกฎหมายเพื่อพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และประเด็นพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.’ (สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, 2567) 5.

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มุ่งใช้บังคับเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐในความหมายทั่วไป อาทิ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล และองค์กรอิสระ แต่ตามนิยามของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังให้รวมองค์กรวิชาชีพเข้าไปอยู่ภายใต้นิยามหน่วยงานของรัฐดังกล่าวด้วย โดยปรากฏในนิยามตามคำว่า องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ⁵⁵ ฉะนั้น องค์กรวิชาชีพแบบสภาวิชาชีพบัญญัติย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย⁵⁶

ในกรณีสภาวิชาชีพบัญญัติย่อมสามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องที่มีความสำคัญต่อสาธารณะได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 กล่าวคือ ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งห้ามเปิดเผยโดยเคร่งครัด และมาตรา 15 กล่าวคือ ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ กระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล ก่อให้เกิดการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควร หรือมีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้เปิดเผย ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าอาจจะเปิดเผยได้ โดยพิจารณาระหว่างประโยชน์จากการปกปิดข้อมูลข่าวสารดังกล่าว กับประโยชน์สาธารณะที่จะสูญเสียไปหากไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว⁵⁷

ทั้งนี้ ในกรณีของการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญญัติ ย่อมเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทหนึ่ง ซึ่งในการเปิดเผยนี้สภาวิชาชีพบัญญัติย่อมสามารถที่จะกระทำได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ภายใต้เงื่อนไขว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะต้องไม่รุกรานสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควร ดังปรากฏตามนัยมาตรา 15 ซึ่งในกรณีนี้ต้องเป็นการชั่งน้ำหนักตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพบัญญัติที่ถูกลงโทษจรรยาบรรณ กับประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีดังกล่าว⁵⁸ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในเชิงหลักการการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษย่อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่า ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการทำให้บรรลู่วัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลวิชาชีพโดยคัดกรองผู้ไม่เหมาะสมออกจากการประกอบวิชาชีพไป เพียงแต่ข้อสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้สัดส่วนหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาในการออกแบบมาตรการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษดังกล่าว

⁵⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

⁵⁶ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เคยพิจารณาสถานะของสภาวิชาชีพบัญญัติว่าอยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐ; ดู หนังสือคณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108/1647 เรื่อง ข้อหารือกรณีเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 <<https://www.oic.go.th/FILEWEB/CABIWEBSITE/DRAWER01/GENERAL/DATA0018/00018077.PDF>>.

⁵⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15.

⁵⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15.

ทั้งนี้ ในการเปิดเผยข้อมูลประกอบวิชาชีพบัญชีที่ถูกกลโกงที่ถูกกลโกงจรรยาบรรณ อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลดังกล่าวได้ สภาวิชาชีพบัญชีจึงต้องมีหน้าที่แจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้สิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว⁵⁹ ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่พึงจะกระทำได้

2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

ในกรณีของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นั้น กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตลอดกระบวนการตั้งแต่การเก็บรวบรวม จัดเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล⁶⁰ ซึ่งไม่รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถึงแก่กรรม⁶¹ โดยกฎหมายนี้ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสากลทั่วไป เพียงแต่กฎหมายต้องการสร้างสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ในข้อมูลส่วนบุคคลกับการรักษาความเป็นส่วนตัว⁶² ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดข้อห้ามในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้รับรองเงื่อนไขการประมวลผลประโยชน์ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีฐานทางกฎหมายรองรับไว้หลายกรณี อาทิ กรณีที่เป็นการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยความยินยอมของบุคคล⁶³ หรือตามฐานทางกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ⁶⁴

ในกรณีของสภาวิชาชีพบัญชีนั้น การเปิดเผยข้อมูลของผู้ถูกกลโกงจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีนั้น สามารถจะกระทำได้ตามขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยอาจอ้างว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของสภาวิชาชีพบัญชี ซึ่งได้รับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ให้ความคุ้มครองดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี ซึ่งจะทำให้การเปิดเผยข้อมูลนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 27 ประกอบมาตรา 24 วรรคหนึ่ง (4) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ดี หากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่พระราชบัญญัตินี้รับรองไว้ กล่าวคือ แม่สภาวิชาชีพบัญชีจะมีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกกลโกงตามกฎหมายนี้ แต่จะต้องเคารพสิทธิของเจ้าผู้ถูกกลโกงในฐานะเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ดังนี้

⁵⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 17.

⁶⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

⁶¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 6.

⁶² Serge Gutwirth and Paul De Hert (n 48) 518.

⁶³ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 24 ประกอบมาตรา 19.

⁶⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 24.

- (1) ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงเหตุแห่งการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว และมีการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง⁶⁵
- (2) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ แต่สภาวิชาชีพบัญชีสามารถปฏิเสธสิทธิดังกล่าวได้ หากการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวยังมีความจำเป็นอยู่เนื่องจากเหตุอันชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญยิ่งกว่าคือ ประโยชน์สาธารณะที่ได้จากการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษ⁶⁶
- (3) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอลบข้อมูลที่เปิดเผย เมื่อหมดความจำเป็นในการเปิดเผยชื่อแล้ว กล่าวคือ เมื่อระยะเวลาที่เปิดเผยตามที่กำหนดไว้ผ่านพ้นไปแล้ว⁶⁷
- (4) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง โดยสภาวิชาชีพบัญชีจะต้องปลดสถานะและแก้ไขข้อมูลการถูกลงโทษเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว⁶⁸

อย่างไรก็ดี การเปิดเผยชื่อของสมาชิกสภาวิชาชีพบัญชีที่ถูกลงโทษจรรยาบรรณนี้ สภาวิชาชีพบัญชีจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของขอบเขตดังกล่าว ทั้งนี้ ในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวอาจจะศึกษาแนวทางคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีที่ถูกเปิดเผยชื่อในต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางของประเทศไทยต่อไป

3. แนวทางคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีที่ถูกเปิดเผยชื่อในต่างประเทศ

ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มีกรณีศึกษาว่า สิทธิของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณที่ถูกเปิดเผยชื่อจะมีลักษณะอย่างไร ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาแนวทางคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีที่ถูกเปิดเผยชื่อในต่างประเทศ เพื่อเป็นการถอดบทเรียนในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีที่ถูกเปิดเผยชื่อในบริบทของประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจากตามข้อสันนิษฐานว่า ระบบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจาก ข้อบัญญัติของสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (EU General Data Protection Regulation: EU GDPR) การศึกษาแนวทางคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีที่ถูกเปิดเผยชื่อ จึงจะศึกษาบทเรียนจากสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก ซึ่งรวมถึงประเทศสหราชอาณาจักรที่ได้รับอิทธิพลจากข้อบัญญัติดังกล่าวมาด้วย โดยแบ่งหัวข้อเป็น ดังนี้

⁶⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 30.

⁶⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง (1).

⁶⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 33.

⁶⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 35.

3.1 แนวทางการยอมรับให้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ตามแนวทางของ EU GDPR กำหนดให้การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้อาศัยฐานความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หรือด้วยฐานทางกฎหมายอื่น ๆ⁶⁹ โดยหนึ่งในฐานทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับตามข้อบัญญัตินี้ก็ คือ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรับรองไว้ให้กับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล⁷⁰

ทั้งนี้ ในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตาม EU GDPR กำหนดว่า ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว⁷¹ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ว่าจะไม่ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาก็ได้ เพียงแต่กฎหมายที่จะใช้เป็นฐานอำนาจควรจะต้องมีความชัดเจน สามารถระบุฐานอำนาจได้ และผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวสามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งก็คือ กฎหมายที่ใช้เป็นเหตุในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ทราบลักษณะของนิติสัมพันธ์ และทำให้ประชาชนสามารถมั่นใจในนิติฐานะของตนได้⁷² แต่ไม่ถึงขนาดว่ากฎหมายต้องเขียนให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไว้แต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายเพียงแต่ต้องการให้การเปิดเผยข้อมูลจะต้องมีเหตุผลรองรับเท่านั้น⁷³ หรือหากเป็นกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอ้างว่าได้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องแสดงให้เห็นว่าเห็นว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็น (necessary) และได้สัดส่วน (proportionate) ต่อวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองทั้งในด้านขอบเขตของข้อมูล ระยะเวลาในการเปิดเผย และค่านึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล⁷⁴ โดยไม่ต้องคำนึงว่าองค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่⁷⁵

เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบของ EU GDPR ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรวิชาชีพบัญชีอาจเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่อยู่ในสังกัดได้ ทั้งในกรณีที่การเปิดเผยดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มอบหมายอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง อาทิ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สามารถเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทาง

⁶⁹ GDPR, Recital 40.

⁷⁰ GDPR, Article 6(1)(e).

⁷¹ GDPR, Article 6(3).

⁷² GDPR, Recital 41; ICO, 'Public task' (ICO) <<https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/public-task/>> accessed 31 January 2026.

⁷³ GDPR, Recital 45.

⁷⁴ GDPR, Article 6(3).

⁷⁵ Information Commissioner's Office (ICO) ซึ่งเป็นหน่วยงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสหราชอาณาจักร (รวมทั้งประเทศอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ) ได้ระบุไว้ว่า การพิจารณาว่าองค์กรใด ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่ได้พิจารณาจากสถานะขององค์กรว่าต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่พิจารณาจากลักษณะของหน้าที่. see ICO, 'Public task' (ICO) <<https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/public-task/>> accessed 31 January 2026.

จรรยาบรรณในฐานะมาตรการทางวินัย ดังเช่นตัวแบบของประเทศฝรั่งเศส หรือในกรณีที่องค์กรวิชาชีพมีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยตรง แต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันได้แก่การรักษาความน่าเชื่อถือของวิชาชีพและการป้องกันการให้บริการที่ขาดคุณภาพ ดังเช่นกรณีของประเทศอังกฤษ

ดังนั้น หากพิจารณาตามข้อบทใน EU GDPR แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งในกรณีนี้คือองค์กรวิชาชีพบัญชีนั้นอาจจะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่อยู่ในสังกัดได้ ทั้งด้วยเหตุว่าการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในกรณีที่องค์กรวิชาชีพบัญชีจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และได้ให้อำนาจแก่องค์กรวิชาชีพบัญชีในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไว้แล้วตามกฎหมาย อาทิ ในกรณีที่กฎหมายระบุว่าเป็นการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพตามกฎหมายก็ดี ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้ศึกษาไว้ในบทก่อน หรือในกรณีที่องค์กรวิชาชีพไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ ซึ่งองค์กรวิชาชีพบัญชี

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลในกรณีหลังจะต้องถูกออกแบบให้อยู่ภายใต้กรอบของความได้สัดส่วน โดยไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเกินจำเป็น ไม่เปิดเผยข้อมูลในลักษณะถาวร และเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิในการคัดค้าน อุทธรณ์ หรือร้องขอให้พิจารณาลบข้อมูลออกจากระบบได้เมื่อพบว่าการเปิดเผยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว มาตรการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะมิได้เป็นการลดทอนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่เป็นความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะภายใต้กรอบของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

3.2 แนวทางคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งในบริบทของการศึกษานี้หมายถึงการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชี แม้การเปิดเผยดังกล่าวจะสามารถอาศัยฐานทางกฎหมายหรือฐานประโยชน์สาธารณะตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้ก็ตาม การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการอ้างฐานประโยชน์สาธารณะมิได้มีผลทำให้สิทธิของเจ้าของข้อมูลถูกตัดทอนหรือถูกละเลยไปโดยสิ้นเชิง

ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งในบริบทของการศึกษานี้หมายถึงการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชี แม้การเปิดเผยดังกล่าวจะสามารถอาศัยฐานทางกฎหมายหรือฐานประโยชน์สาธารณะตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้ก็ตาม การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการอ้างฐานประโยชน์สาธารณะมิได้มีผลทำให้สิทธิของเจ้าของข้อมูลถูกตัดทอนหรือถูกละเลยไปโดยสิ้นเชิง

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ควรได้รับการคุ้มครองในการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ สามารถสรุปออกมาเป็นหลักการสำคัญได้อย่างน้อย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

3.2.1 การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็น

หลักการสำคัญประการแรกในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยข้อมูลของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ คือ หลักการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็น (data minimisation / necessity principle) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในระดับสากลและในระบบกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้การประมวลผลและการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องจำกัดอยู่เฉพาะข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และไม่อาจขยายขอบเขตไปถึงข้อมูลที่เกินความจำเป็นหรือไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้⁷⁶

เมื่อพิจารณาในบริบทของการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ หลักความจำเป็นดังกล่าวย่อมหมายความว่า องค์กรวิชาชีพไม่อาจเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทุกประเภทของผู้ถูกลงโทษได้ทั้งหมด แม้ว่าการเปิดเผยข้อมูลจะอาศัยฐานประโยชน์สาธารณะหรือฐานอำนาจตามกฎหมายก็ตาม แต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ต้องจำกัดการเปิดเผยให้เฉพาะข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อาทิ การรักษามาตรฐานวิชาชีพ ความน่าเชื่อถือของการให้บริการ หรือการป้องกันไม่ให้สาธารณะได้รับความเสียหายจากการใช้บริการของผู้ที่ไม่เหมาะสม

ทั้งนี้ตาม EU GDPR เน้นย้ำว่าการอ้างฐานประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เหตุให้ผู้ควบคุมข้อมูลสามารถเลือกเปิดเผยข้อมูลได้ตามดุลพินิจอย่างกว้างขวาง หากแต่ต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลในลักษณะนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นอย่างแท้จริง และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ด้วยมาตรการที่กระทบสิทธิของเจ้าของข้อมูลน้อยกว่า (less intrusive means)⁷⁷ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการเปิดเผยข้อมูลเท่าที่จำเป็นทำหน้าที่เป็นกลไกจำกัดขอบเขตอำนาจขององค์กรวิชาชีพ แม้ในกรณีที่กฎหมายยอมรับให้มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม โดยองค์กรวิชาชีพยังคงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างระดับของการเปิดเผยข้อมูลกับผลกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและชื่อเสียงของผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นรายกรณีมิใช่ถือว่าการเปิดเผยข้อมูลทุกประการเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁸

3.2.2 การรับรู้ถึงเหตุผลในการเปิดเผยและรายละเอียดของการเปิดเผย

นอกเหนือจากหลักการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็นแล้ว การคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะยังต้องคำนึงถึง สิทธิในการรับรู้ถึงเหตุผลและขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูล อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวกระทบต่อชื่อเสียงและสถานะทาง

⁷⁶ GDPR, Article 5(1)(c).

⁷⁷ GDPR, Article 6(1)(e); see GDPR, Recital 39 and 45.

⁷⁸ แนวทางนี้เทียบเคียงได้กับข้อจำกัดของการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ. see Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v Land Hessen (Joined Cases C-92/09 and C-93/09) [2010] ECR I-11063.

วิชาชีพของบุคคลโดยตรง⁷⁹ ภายใต้กรอบของ EU GDPR หลักความโปร่งใส (transparency) ได้รับการรับรองไว้เป็นหลักการพื้นฐานของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล โดยกำหนดให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลของตนอย่างชัดเจน รวมถึงเหตุผลทางกฎหมาย วัตถุประสงค์ของการประมวลผล ประเภทของข้อมูลที่ถูกเปิดเผย และขอบเขตของการเปิดเผยดังกล่าว⁸⁰

เมื่อพิจารณาในบริบทของการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ การได้รับรู้ถึงเหตุผลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูล จึงมิได้หมายถึงสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการคัดค้านหรือยับยั้งการเปิดเผยโดยเด็ดขาด แต่ต้องระบว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นอาศัยฐานอำนาจทางกฎหมายใด มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะใด และข้อมูลใดบ้างที่ถูกนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้ แม้การประมวลผลข้อมูลจะอาศัยฐานประโยชน์สาธารณะหรือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ผู้ควบคุมข้อมูลก็ยังมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่เจ้าของข้อมูล⁸¹ เพื่อให้สามารถเข้าใจขอบเขตของการใช้อำนาจและประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการประมวลผลได้ การไม่ให้ข้อมูลหรือการให้ข้อมูลอย่างคลุมเครือย่อมกระทบต่อหลักความเป็นธรรมและทำลายความชอบธรรมของการใช้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูล

ดังนั้น การเปิดเผยดังกล่าวจะต้องกระทำภายใต้กรอบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิอื่นที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ สิทธิในการขอเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการขอแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือสิทธิในการร้องเรียนต่อหน่วยงานกำกับดูแล⁸²

3.2.3 การไม่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยในกรณีอื่นนอกวัตถุประสงค์ที่ได้เปิดเผย

ภายใต้กรอบของ EU GDPR หลักการจำกัดวัตถุประสงค์ (purpose limitation) ได้รับการรับรองหลักการว่าข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องถูกเก็บรวบรวมเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เฉพาะเจาะจง และต้องไม่ถูกนำไปประมวลผลต่อในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม⁸³

เมื่อพิจารณาในบริบทขององค์กรวิชาชีพ การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณมักถูกอธิบายว่าเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อาทิ การรักษามาตรฐานวิชาชีพ ความน่าเชื่อถือของบริการ หรือความโปร่งใสในการกำกับดูแลวิชาชีพ ดังนั้น การนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้หรือเผยแพร่ต่อในบริบทอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว อาทิ การนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ การจัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อการประณาม หรือการเผยแพร่ซ้ำโดยปราศจากกรอบการกำกับ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะขัดต่อ

⁷⁹ GDPR, Article 5(1)(a), Article 13-14.

⁸⁰ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปได้เคยวินิจฉัยว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่การแจ้งการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องกระทำ เพื่อให้การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลชอบด้วยกฎหมาย; see *Bara and Others v Casa Națională de Asigurări de Sănătate and Others* (C-201/14) EU:C:2015:638.

⁸¹ GDPR, Recital 39, 41, 50, 60.

⁸² GDPR, Article 6(3).

⁸³ GDPR, Article 5(1)(b).

หลักการจำกัดวัตถุประสงค์ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของเจ้าของข้อมูลเกินสมควรแก่เหตุ⁸⁴

แนวคิดนี้ได้รับการย้ำเตือนในแนวทางของ EU GDPR ซึ่งระบุว่า แม้การประมวลผลข้อมูลจะชอบด้วยกฎหมายในขั้นต้นภายใต้ฐานประโยชน์สาธารณะหรือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การประมวลผลต่อ (further processing) จะต้องได้รับการประเมินความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมอย่างรอบคอบ โดยต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์เดิมกับวัตถุประสงค์ใหม่ ลักษณะของข้อมูล ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับเจ้าของข้อมูล และมาตรการคุ้มครองที่มีอยู่⁸⁵

3.2.4 การควบคุมรายละเอียดและรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูล

นอกจากการจำกัดวัตถุประสงค์และขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว การคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลยังจำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดและรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูล ภายใต้กรอบของ EU GDPR การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็นตาม Article 5(1)(c) ซึ่งกำหนดให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกประมวลผลต้องมีความเหมาะสม สัมพันธ์ และจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ในบริบทของการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกกลั่นโทษทางจรรยาบรรณ จึงควรเปิดเผยเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สาธารณะสามารถทราบได้ว่าบุคคลใดถูกกลั่นโทษเพียงเท่านั้น แต่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลของบุคคลดังกล่าวจนเกินความจำเป็น

4. สรุป

จากการวิเคราะห์กรอบทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบทนี้ พบว่าระบบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มิได้ห้ามมิให้มีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล แต่บทบัญญัติของกฎหมายทำหน้าที่เป็นกรอบควบคุมการใช้ข้อมูล โดยกำหนดเงื่อนไขให้การประมวลผลต้องมีฐานอำนาจรองรับ มีวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม และจำกัดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลให้อยู่ในระดับที่จำเป็นและได้สัดส่วน ทั้งนี้ระบบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในระดับสากลและในกฎหมายไทยยอมรับว่า การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ไม่จำเป็นต้องอาศัยฐานความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเสมอไป แต่สามารถอาศัยฐานอื่น ๆ ที่กฎหมายรับรองไว้ได้ ซึ่งหนึ่งในฐานสำคัญนี้คือ การประมวลผลข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

ในบริบทของกฎหมายไทย การอ้างประโยชน์สาธารณะเป็นฐานในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายสำคัญสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งสะท้อนแนวคิดร่วมกันว่า กฎหมายมิได้ห้ามการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยเด็ดขาด แต่การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องปฏิบัติตาม

⁸⁴ GDPR, Article 5(1)(b).

⁸⁵ GDPR, Article 6(3).

หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เปิดพื้นที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีนัยต่อประโยชน์สาธารณะได้ ภายใต้ข้อจำกัดสำคัญคือการเปิดเผยต้องไม่รุกรานสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควร โดยกฎหมายกำหนดให้มีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะจากการเปิดเผยกับผลกระทบต่อบุคคลผู้ถูกเปิดเผย ซึ่งสะท้อนการใช้หลักความได้สัดส่วนเป็นเกณฑ์กำกับการตัดสินใจ ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยอมให้มีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอม หากเป็นการจำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การอ้างประโยชน์สาธารณะมิได้เป็นใบอนุญาตให้ผู้ควบคุมข้อมูลใช้หรือเปิดเผยข้อมูลได้อย่างเสรี หากแต่เป็นฐานที่ทำให้การประมวลผลข้อมูล เข้าสู่ระบอบการตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น กล่าวคือผู้ควบคุมข้อมูลต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า (1) การประมวลผลนั้นมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (2) การใช้ข้อมูลในลักษณะดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์นั้นจริง และ (3) ขอบเขตและรูปแบบของการประมวลผลไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของข้อมูลเกินสมควร หลักความได้สัดส่วนจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการจำกัดการอ้างฐานประโยชน์สาธารณะไม่ให้ขยายตัวจนกลายเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากหลักประกัน

ดังนั้น การอ้างประโยชน์สาธารณะเป็นฐานในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลจึงมิใช่การลดทอนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่เป็นการจัดวางการใช้ข้อมูลให้อยู่ภายใต้กรอบของการให้เหตุผล การตรวจสอบ และการจำกัดอำนาจ

บทที่ 4

บทสรุป บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะเป็นการสรุป วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะจากข้อค้นพบของรายงานทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลผลการศึกษากลับมาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสภาวิชาชีพบัญชีในการกำกับดูแลวิชาชีพ ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเผยข้อมูลกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนแนวทางการออกแบบกลไก การเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและบริบทของประเทศไทย ทั้งนี้ บทนี้กล่าวถึงเชื่อมโยงผลการวิเคราะห์ในบทก่อนหน้าไปสู่ข้อเสนอเชิงหลักการและกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทาง ในการพัฒนาการกำกับดูแลวิชาชีพบัญชีให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเหมาะสม

1. บทสรุป

การเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณมีความสำคัญในฐานะกลไกหนึ่งของการควบคุมดูแล วิชาชีพ เนื่องจาก การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบวิชาชีพ ทำให้สาธารณชนสามารถรับรู้ถึงมาตรฐานและการบังคับใช้จรรยาบรรณอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกัน มาตรการนี้ยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการป้องปราม และกระตุ้นให้ผู้ประกอบวิชาชีพตระหนักถึงความ รับผิดชอบต่อสังคม อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย พบว่าไม่มีสภาวิชาชีพใดที่มีการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณต่อสาธารณะ แม้องค์กรเหล่านี้จะมีอำนาจในการควบคุมดูแลและลงโทษผู้ประกอบ วิชาชีพตามกฎหมายก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการควบคุมดูแลวิชาชีพที่มุ่งเน้น การควบคุมภายในองค์กรเป็นหลัก มากกว่าการสื่อสารข้อมูลต่อสาธารณะในนามของการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ ทั้งยังสะท้อนความระมัดระวังในการใช้อำนาจที่อาจกระทบต่อสิทธิและชื่อเสียงของผู้ประกอบ วิชาชีพ

ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากในกรณีของต่างประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งได้พัฒนา ระบบการควบคุมดูแลวิชาชีพให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดทางจรรยาบรรณต่อสาธารณะภายใต้ เงื่อนไขที่ชัดเจน การเปิดเผยชื่อดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (accountability) ขององค์กรวิชาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเสริมสร้างความ เชื่อมั่นของสังคมต่อมาตรฐานวิชาชีพ มากกว่าการมุ่งลงโทษหรือประณามตัวบุคคลเป็นรายกรณี ทั้งนี้ การเปิดเผยชื่อในต่างประเทศมักดำเนินการควบคู่ไปกับหลักเกณฑ์ด้านความจำเป็น ความได้สัดส่วน และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างรัดกุม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพและความ โปร่งใสของระบบกำกับดูแลสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ภายใต้การออกแบบอำนาจที่เหมาะสม

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาในทบทบัญญัติของกฎหมายไทย พบว่าสภาวิชาชีพบัญชีมีสถานะเป็นองค์กร ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลวิชาชีพ ซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐานทางจรรยาบรรณและ

การลงโทษผู้ฝ่าฝืน อย่างไรก็ตาม ในการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ มีลักษณะแตกต่างจากมาตรการลงโทษทาง เนื่องจากเป้าหมายของการเปิดเผยชื่อนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสื่อสารข้อมูลต่อสาธารณะ แม้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว ชื่อเสียง และโอกาสการประกอบอาชีพของผู้ถูกลงโทษก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการลงโทษ หากแต่เป็นการใช้อำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพแบบหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ

ในบริบทของประเทศไทยสภาวิชาชีพบัญชีสามารถที่จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาเป็นฐานในการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษได้ เนื่องจากชื่อของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ ย่อมเป็นสิ่งที่สาธารณะควรรู้เพื่อประกอบการตัดสินใจเลือกใช้บริการ และนำมาสู่การส่งเสริมมาตรการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ในการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษนั้น จำเป็นต้องพิจารณาขอบเขตของความเหมาะสม และสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 รับรองไว้ เนื่องจากแม้สภาวิชาชีพบัญชีจะสามารถใช้และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลได้ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนฐานอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย และเท่าที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลวิชาชีพ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของเจ้าของข้อมูลเกินสมควรแก่เหตุ

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบกลไกการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบทั้งมิติของอำนาจตามกฎหมาย สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กลไกดังกล่าวไม่ควรถูกออกแบบในลักษณะเหมารวมหรือเปิดเผยโดยปราศจากเงื่อนไข หากแต่ต้องกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน อาทิ ประเภทของความผิดจรรยาบรรณที่อาจเปิดเผยได้ ระยะเวลาของการเปิดเผย รูปแบบและช่องทางการสื่อสาร รวมถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิและช่องทางการเยียวยาของผู้ถูกเปิดเผยชื่อ การออกแบบที่เหมาะสมจะช่วยให้การเปิดเผยชื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลวิชาชีพและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่แปรสภาพเป็นมาตรการลงโทษแฝงหรือการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพเกินสมควร

2. บทวิเคราะห์การเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพ

ในส่วนถัดไปจึงเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ โดยมุ่งเน้นการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และแนวทางการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณที่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การใช้อำนาจของสภาวิชาชีพบัญชี

ในบริบทปัจจุบันสภาวิชาชีพบัญชีมีสถานะเป็นองค์กรที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี โดยมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานทางวิชาชีพ วางหลักเกณฑ์ด้านจรรยาบรรณ ตลอดจนพิจารณาและลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพที่ฝ่าฝืนหลักจรรยาบรรณ อำนาจ

ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าสภาวิชาชีพบัญชีมิได้เป็นเพียงองค์กรวิชาชีพในความหมายของสมาคมเอกชน หากแต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ

แม้จะไม่พบบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้สภาวิชาชีพบัญชีต้องเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณต่อสาธารณะโดยชัดแจ้ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สภาวิชาชีพบัญชีไม่สามารถเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษได้ เพราะหากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลวิชาชีพแล้ว ย่อมต้องถือว่าสภาวิชาชีพบัญชีสามารถที่จะดำเนินการในลักษณะที่จะควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพทั้งหมดได้ รวมถึงการสร้างค่านิยมที่ดีต่อสาธารณะที่มีต่อวิชาชีพบัญชีในภาพรวมได้

ดังนั้น การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษจึงสามารถกระทำได้ในฐานะส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจควบคุมและควบคุมดูแลวิชาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเสริมสร้างความโปร่งใสของระบบวิชาชีพบัญชี ผ่านการสื่อสารและให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินการทางจรรยาบรรณ และมีใช้การลงโทษเพิ่มเติม หากแต่เป็นกลไกสนับสนุนการกำกับดูแลวิชาชีพให้มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวยังสามารถพิจารณาควบคู่กับกรอบของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองและควบคุมดูแลขององค์กรควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ ก็ได้รับรองอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อประโยชน์ในการรับรู้และตรวจสอบของประชาชน ดังเช่นกรณีที่สภาวิชาชีพบัญชีมีการเปิดเผยข้อมูลติดต่อของผู้สอบบัญชีในสังกัดเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าในกรณีของต่างประเทศ อาทิ กรณีของประเทศอังกฤษ การเปิดเผยชื่อของผู้ถูกลงโทษก็ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเหมือนกัน ซึ่งสะท้อนแนวคิดในการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษหรือประจานตัวบุคคล

ด้วยเหตุนี้ การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความชัดเจน สภาวิชาชีพบัญชีจะต้องตราข้อบังคับที่กำหนดรายละเอียดของมาตรการดังกล่าวเอาไว้ เพื่อกำหนดแนวทางและเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยแนวทางนี้จะต้องรักษาสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณและประโยชน์สาธารณะ

2.2 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณ

การพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่กระทำความผิดจรรยาบรรณย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและกำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้การใช้อำนาจของสภาวิชาชีพบัญชีต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว ชื่อเสียง และสถานะทางวิชาชีพของผู้ถูกลงโทษอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะห้ามการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณโดยเด็ดขาด หากแต่ทำหน้าที่กำหนดกรอบและเงื่อนไขเพื่อควบคุมไม่ให้การใช้อำนาจดังกล่าวเกินความจำเป็นหรือขาดความได้สัดส่วน ในกรณีของสภาวิชาชีพบัญชี การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอาจมีฐานความชอบธรรมได้ หากเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลวิชาชีพ และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกลงโทษกับความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะ การเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณไม่อาจจะเปิดเผยข้อมูลอย่างไม่มีขอบเขตได้ แต่ต้องพิจารณาถึงลักษณะของข้อมูล ความร้ายแรงของการกระทำ ระดับของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และความจำเป็นของการเปิดเผยในแต่ละกรณี เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน

ในการออกแบบการเปิดเผยข้อมูลผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ หากจำกัดขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลไว้เพียงชื่อบุคคล ความผิด และระยะเวลาที่ถูกลงโทษย่อมเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิผลในการทำให้ประชาชนรับรู้ถึงการบังคับใช้มาตรฐานทางจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังมีความจำเป็นในเชิงการควบคุมดูแล เพราะหากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ย่อมเป็นไปได้ยากที่สาธารณชนจะสามารถรับรู้หรือประเมินความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบวิชาชีพได้ด้วยตนเอง ท้ายที่สุดเมื่อพิจารณาในเชิงการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลในขอบเขตจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมในวงกว้าง ทั้งในด้านความโปร่งใสและความเชื่อมั่นต่อระบบวิชาชีพ ขณะที่ผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกเปิดเผยชื่อถูกจำกัดให้อยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากการเปิดเผยเป็นไปเพียงชั่วคราวตามระยะเวลาของการลงโทษ มิได้มีลักษณะเป็นการประณามถาวรหรือการตัดโอกาสในการประกอบอาชีพในระยะยาว อันสะท้อนให้เห็นว่าการเปิดเผยชื่อพร้อมระยะเวลาการลงโทษเป็นมาตรการที่สมดุลและได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ เพื่อให้การเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จำเป็นต้องกำหนดหลักประกันด้านสิทธิของผู้ถูกเปิดเผยชื่อควบคู่ด้วย โดยอย่างน้อยผู้ถูกลงโทษจรรยาบรรณควรรับสิทธิในการรับทราบเหตุและขอบเขตของการเปิดเผยล่วงหน้า สิทธิในการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนการเปิดเผยชื่อ สิทธิในการอุทธรณ์หรือขอทบทวนคำสั่งทางจรรยาบรรณ และสิทธิในการขอให้อยู่ดีหรือแก้ไขการเปิดเผยเมื่อพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือเมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเป็นไปตามหลักความถูกต้องและความจำกัดของข้อมูล โดยเปิดเผยเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และจัดให้มีช่องทางการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่การเปิดเผยก่อให้เกิดความเสียหายเกินสมควร ทั้งนี้ หลักประกันดังกล่าวมิได้มีเป้าหมายเพื่อขัดขวางการควบคุมดูแลวิชาชีพ แต่เพื่อทำให้การใช้อำนาจของสภาวิชาชีพบัญชีเป็นไปอย่างรอบคอบ และเคารพสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเหมาะสม

2.3 แนวทางการเปิดเผยชื่อผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณ

หากพิจารณาตามหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวทางตาม EU GDPR ที่ได้ศึกษามา การเปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้ถูกลงโทษควรจะต้องกระทำอย่างจำกัดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนตัวของผู้ถูกลงโทษ จึงควรเปิดเผยเฉพาะข้อมูลที่มีความสำคัญและการเปิดเผยดังกล่าวไม่ควรจะต้องนำไปสู่ลักษณะของการประจานบุคคล

จากการศึกษาแนวทางของประเทศอังกฤษพบว่า ICAEW ได้กำหนดแนวทางในการเปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้สอบบัญชีที่ถูกลงโทษเอาไว้อย่างจำกัด เฉพาะเรื่องที่สำคัญและสาธารณชนควรรับรู้ไว้ ซึ่งในกรณีนี้สภาวิชาชีพบัญชีอาจนำมาใช้ โดยให้มีการเปิดเผยรายการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ชื่อและนามสกุลของผู้ถูกลงโทษ
- สถานะทางวิชาชีพ
- ลักษณะของการกระทำความผิดจรรยาบรรณ
- ผลของการพิจารณาความผิดจรรยาบรรณ หรือบทลงโทษ
- จำนวนเงินค่าปรับ (หากมี)
- วันที่มีคำตัดสินหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย
- ระยะเวลาของการลงโทษ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการพักใช้สิทธิหรือเพิกถอนสมาชิกภาพ ซึ่งจะระบุช่วงเวลาชัดเจน

นอกจากชื่อและข้อมูลที่เปิดเผยแล้ว อีกสิ่งที่สภาวิชาชีพบัญชีอาจจะต้องกำหนดก็คือ ระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วกรณีของการกระทำความผิดนั้นเล็กน้อยและมีบทลงโทษไม่ร้ายแรงอาจจะเปิดเผยเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เพียงเพื่อให้สังคมได้รับรู้และระมัดระวัง แต่กรณีของความผิดที่มีความรุนแรงและมีบทลงโทษรุนแรง เช่นการพัก/เพิกถอนใบอนุญาต อาจจะให้มีการแสดงข้อมูลดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่นานกว่าระยะเวลาที่ถูกลงโทษ เพื่อให้สาธารณชนยังคงสามารถตรวจสอบและระมัดระวังได้ในการเลือกใช้บริการได้ โดยในกรณีของสภาวิชาชีพบัญชีอาจกำหนดระยะเวลา ดังนี้

ตารางที่ 4-1: ตารางระยะเวลาการเผยแพร่ ตามชนิดบทลงโทษ

บทลงโทษ	ระยะเวลาในการเปิดเผยชื่อและข้อมูล
ตัดเตือนเป็นหนังสือ	2 ปี
ภาคทัณฑ์	3 ปี
พักใช้ใบอนุญาต พักการขึ้นทะเบียน หรือห้ามการประกอบวิชาชีพบัญชี ด้านที่ประพฤติดิจจรยาบรรณโดยมีกำหนดเวลา	2 เท่าของจำนวนปีที่ถูกลงโทษ
เพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการขึ้นทะเบียนหรือสั่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพบัญชี	10 ปี

3. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ในหัวข้อก่อนหน้า จะเห็นได้ว่าการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณเป็นมาตรการที่สามารถกระทำได้อย่างได้กรอบกฎหมายไทยปัจจุบัน ทั้งในฐานะการใช้อำนาจควบคุมดูแลวิชาชีพของสภาวิชาชีพบัญชี และภายใต้หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การไม่มีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการเปิดเผยชื่อไว้อย่างชัดเจน อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการใช้อำนาจ รวมถึงความเสี่ยงต่อการกระทบสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพเกินสมควร ดังนั้น จึงเสนอให้สภาวิชาชีพบัญชีตรา ข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี ว่าด้วยการเปิดเผยชื่อผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ พ.ศ. เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับใช้อำนาจให้มีความชัดเจน เป็นระบบ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักความได้สัดส่วน และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ โครงสร้างสาระสำคัญที่ควรมีในข้อบังคับ ควรกำหนดสาระสำคัญอย่างน้อยในประเด็นต่อไปนี้

3.1 วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยชื่อ

ตามข้อบังคับควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการเปิดเผยชื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเสริมสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบวิชาชีพบัญชี โดยมีใช่เป็นการลงโทษเพิ่มเติมหรือการประจานบุคคล โดยเนื้อหาในส่วนนี้อาจระบุไว้ในหลักการของข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี และกำหนดไว้ในเนื้อหาของข้อบังคับ โดยกำหนดว่า ให้เปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่ถูกคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพลงโทษ

3.2 ขอบเขตของข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้

ในการเปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีให้จำกัดการเปิดเผยข้อมูลไว้เฉพาะข้อมูลที่เป็น ได้แก่

- ชื่อและนามสกุลของผู้ถูกลงโทษ
- สถานะทางวิชาชีพ
- ลักษณะของการกระทำผิดจรรยาบรรณโดยสรุป

- ผลของการพิจารณาและบทลงโทษ
- ระยะเวลาของการลงโทษ

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจำกัดข้อมูลและลดผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล การออกแบบการเปิดเผยข้อมูลควรยึดหลักความจำเป็น (necessity) และหลักการใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น (data minimisation) เป็นแกนสำคัญ กล่าวคือ สมาชิกวิชาชีพบัญชีควรเปิดเผยข้อมูลเฉพาะเท่าที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลวิชาชีพและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เปิดเผยข้อมูลที่เกินกว่าความจำเป็นหรือไม่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ของสาธารณะ

3.3 ระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูล

ในการเปิดเผยชื่อและข้อมูล ให้เปิดเผยระยะเวลาให้สัมพันธ์กับความร้ายแรงของบทลงโทษ และไม่เป็นการเปิดเผยถาวร โดยอาจใช้รูปแบบเดียวกับที่เสนอไว้ในตารางที่ 4-1 โดยกำหนดอัตราโทษที่ร้ายแรงให้เปิดเผยเป็นระยะเวลานาน ในขณะที่โทษที่ไม่ร้ายแรงให้เปิดเผยเป็นระยะเวลาสั้นกว่า

3.4 หลักประกันด้านสิทธิของผู้ถูกลงโทษ

ข้อบังคับต้องรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกลงโทษในฐานะเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ดังนี้

- สิทธิในการรับทราบก่อนการเปิดเผย โดยผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณควรมีสิทธิได้รับแจ้งล่วงหน้าก่อนการเปิดเผยชื่อและข้อมูลต่อสาธารณะ โดยการแจ้งดังกล่าวต้องระบุอย่างชัดเจนถึงเหตุแห่งการเปิดเผย ขอบเขตของข้อมูลที่จะเปิดเผย ช่องทางการเผยแพร่ และระยะเวลาที่ข้อมูลจะปรากฏต่อสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษสามารถรับรู้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและเตรียมการใช้สิทธิของตนได้อย่างเหมาะสม
- สิทธิในการชี้แจงหรือคัดค้าน ผู้ถูกลงโทษควรมีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งการเปิดเผยชื่อและข้อมูล ก่อนที่การเปิดเผยจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะในกรณีให้เห็นว่าข้อมูลที่จะเปิดเผยไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน หรือเกินกว่าความจำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลวิชาชีพ
- สิทธิในการขอให้ยุติการเผยแพร่เมื่อพ้นระยะเวลา เมื่อพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือระยะเวลาการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ผู้ถูกลงโทษควรมีสิทธิขอให้สภาวิชาชีพบัญชียุติหรือระงับการเผยแพร่ชื่อและข้อมูลโดยทันที สิทธินี้มีความสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลมีลักษณะเป็นการประณามถาวร และเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถกลับคืนสู่การประกอบอาชีพและฟื้นฟูความน่าเชื่อถือได้อย่างเหมาะสม

3.5 กลไกควบคุมดูแลและการเยียวยา

ข้อบังคับควรกำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการควบคุมดูแลการเปิดเผยข้อมูล และช่องทางในการร้องเรียนหรือขอเยียวยาในกรณีที่มีการเปิดเผยเกินขอบเขต

3.6 การกำหนดช่องทางการเปิดเผยชื่อและข้อมูล

ข้อบังคับควรกำหนดช่องทางการเปิดเผยชื่อและข้อมูลของผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณ ผ่านช่องทางที่เป็นทางการของสภาวิชาชีพบัญชีเท่านั้น อาทิ เว็บไซต์ทางการหรือฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้การสื่อสารข้อมูลเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และสามารถตรวจสอบแหล่งที่มาได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ไม่ควรเผยแพร่ผ่านช่องทางที่มีลักษณะเป็นการกระจายข้อมูลอย่างควบคุมไม่ได้ อาทิ ผ่านสื่อสังคมออนไลน์หรือสื่อที่มีลักษณะเชิงประจักษ์

นอกจากนี้ รูปแบบการนำเสนอข้อมูลควรเป็นไปในลักษณะที่เป็นกลาง ไม่ใช่ถ้อยคำหรือการจัดวางที่สร้างภาพลบหรือทำให้ผู้ถูกลงโทษเสียหายเกินสมควร โดยควรนำเสนอข้อมูลเชิงข้อเท็จจริงอย่างกระชับ ชัดเจน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มากกว่าการสร้างแรงกดดันทางสังคมต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

อนึ่ง ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว สภาวิชาชีพบัญชียังต้องคำนึงถึงการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลที่นำมาซึ่งความรับผิดชอบตามกฎหมาย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง : ภาคทั่วไป* (นิติราษฎร์ 2554).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและหลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง* (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง 2568).

ภาษาต่างประเทศ

Eliot Freidson, *Professionalism: The Third Logic* (Polity Press 2001) 12 and 180.

Julia Black, *Critical Reflections on Regulation* (London School of Economics and Political Science 2002).

บทความ

ภาษาไทย

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ, ‘การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง’ (2565) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 388.

ภาษาต่างประเทศ

Ester Herlin-Karnell, ‘EU Data Protection and the Principle of Proportionality’ (2021) 2 Nordic Journal of European Law 69, <https://doi.org/10.36969/njel.v4i2.23782>, 69.

Herbert L Packer, ‘Two Models of the Criminal Process’ (1964) 113 University of Pennsylvania Law Review 1.

Serge Gutwirth and Paul De Hert, ‘Privacy, Data Protection and Law Enforcement: Opacity of the Individual and Transparency of Power’ (2022) 100 *Direito Público* 500, 518-520, <<https://doi.org/10.11117/rdp.v18i100.6200>>.

เว็บไซต์

ภาษาไทย

บริษัท นิติลอว์แอนด์วิน จำกัด, ‘ตรวจสอบว่าเป็นทนายความจริงหรือไม่ วิธีเช็คสถานะทนายความ’ (บริษัท นิติลอว์แอนด์วิน จำกัด) <<https://www.nitilawandwinner.com/content/20623/check-the-lawyer1>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2569.

แพทยสภา, ‘ตรวจสอบชื่อผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมชั่วคราว’ (แพทยสภา) <<https://tmc.or.th/temporarylicense/Home/Search>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2569.

แพทยสภา, ‘ตรวจสอบรายชื่อแพทย์จากฐานข้อมูลแพทยสภา’ (แพทยสภา) <<https://checkmd.tmc.or.th/>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2569

สภาทนายความ, ‘หน้าหลัก’ (สภาทนายความ) <<https://lawyerscouncil.or.th/>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2569.

สภาวิชาชีพบัญชี, ‘การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในเว็บไซต์สภาวิชาชีพบัญชี’ (สภาวิชาชีพบัญชี, 6 สิงหาคม 2564) <<https://www.tfac.or.th/Article/Detail/141905>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2569.

ภาษาต่างประเทศ

Financial Reporting Council, ‘Supervision of the Accountancy Profession’ (Financial Reporting Council) <<https://www.frc.org.uk/library/supervision/professional-bodies-supervision/supervision-of-accountancy/>> accessed 28 December 2025.

ICAEW, ‘ICAEW Disciplinary Database’ (ICAEW) <<https://www.icaew.com/about-icaew/regulation-and-the-public-interest/icaew-disciplinary-database>> accessed 1 January 2026.

ICAEW, ‘Publication of Disciplinary and Regulatory Orders Policy’ (ICAEW, 2023) <<https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/about-icaew/what-we-do/act-in-the-public-interest/icaew-disciplinary-database-policy-june-2023.ashx>> accessed 1 January 2026.

ICAEW, ‘Find a Chartered Accountant or Firm’ (ICAEW) <<https://find.icaew.com>> accessed 1 January 2026.

Ordre des experts-comptables, ‘Annuaire de l'Ordre des experts-comptables’ (Ordre des experts-comptables) <<https://annuaire.experts-comptables.org/>> accessed 24 January 2026.

OECD, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (OECD Publishing, 2002) <<https://doi.org/10.1787/9789264196391-en>> accessed 6 February 2026.

ICO, ‘Public task’ (ICO) <<https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/public-task/>> accessed 31 January 2026.

ICAEW, ‘Disciplinary Bye-laws’ (ICAEW, 1 June 2023) <<https://www.icaew.com/regulation/disciplinary-by-laws>> accessed 29 December 2025.

ICAEW, ‘ICAEW Disciplinary Sanctions Guidance’ (ICAEW, 1 January 2026) <<https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/regulations/complaints/icaew-disciplinary-sanctions-guidance-effective-1-january-2026.ashx>> accessed 1 January 2026.

วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัย

เชมภัทร ทฤษฎีกุณ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยวิเคราะห์ร่างกฎหมายและวิจัยกฎหมายเพื่อพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และประเด็นพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.’ (สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, 2567).

อื่น ๆ

ภาษาไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 47/2552 เรื่อง สถานภาพของสภาพนายความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

หนังสือคณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108/1647 เรื่อง ข้อหารือกรณีเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<<https://www.oic.go.th/FILEWEB/CABIWEBSITE/DRAWER01/GENERAL/DATA0018/00018077.PDF>>.

ภาษาต่างประเทศ

UN Human Rights Council, Visit to France: Report of the Special Rapporteur on the Right to Privacy (A/HRC/46/37/Add.2, 2021) paras 34, 70, 73, <https://docs.un.org/en/A/HRC/46/37/Add.2>.

