

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๔๘

วันที่ ๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนพระราชบัญญัติความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพทนายความ ซึ่งเป็นวิชาชีพที่จะต้องได้รับความไว้วางใจและเป็นที่เชื่อถือของประชาชนโดยทั่วไป เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวในประการสำคัญ ก็คือ เพื่อให้มีการควบคุมกั้นกรองบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพทนายความอย่างมีระเบียบแบบแผนเป็นมาตรฐานในแนวทางที่ชัดเจน ป้องกันมิให้ผู้ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมเข้ามาแอบแฝงแสวงหาผลประโยชน์เป็นทนายความและเพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความให้อยู่ในมารยาทอันดีงาม ป้องกันพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอันจะทำให้ชื่อเสียงของทนายความเป็นไปในทางที่ไม่ดีโดยมีสถาบันสภาทนายความทำหน้าที่ควบคุมคุณสมบัติของทนายความและควบคุมสอดส่องมารยาทของทนายความ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับบริการในทางคดีด้วยความมั่นใจจากวิชาชีพทนายความ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการอำนวยความยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้โดยสมบูรณ์

ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีศรัทธาและแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความ และส่งผลถึงความสงบเรียบร้อยในกระบวนการยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพทนายความ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๓๕ ของกฎหมายดังกล่าว

ปัญหาก็คือว่า หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพของบุคคลผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความ เกินความจำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการสภาพทนายความเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพเป็นผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติในการขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความ แสดงว่า บุคคลผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความนั้น แม้เป็นผู้ซึ่งเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกมาก่อน ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติในการขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความเสมอไป เฉพาะแต่ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการสภาพทนายความเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความเท่านั้น จึงจะเป็นผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เป็นกรณีที่ต้องยกมติบัญญัติไม่ประสงค์จะบัญญัติกฎหมายในรายละเอียดว่าคดีประเภทใดบ้างที่ถือว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ ทั้งนี้เพราะองค์กรณีบัญญัติไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบรายละเอียดได้ดีกว่าคณะกรรมการสภาพทนายความ จึงมอบความไว้วางใจและให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสภาพทนายความที่จะกำหนดรายละเอียดว่าคดีประเภทใดบ้างที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของคณะกรรมการสภาพทนายความในการรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความนั้น เป็นการพิจารณาในชั้นต้น โดยอยู่ภายใต้หลักการว่าต้องแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งในกรณีที่มิได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาต และผู้ยื่นคำขอมีสัทธาอรรถนัยการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๖ วรรคสอง นอกจากนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการสภาพทนายความและการวินิจฉัยของสภานายกพิเศษ

ยังอาจจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลได้อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) แม้จะบัญญัติให้คณะกรรมการสภาพทนายความมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่การจำกัดดังกล่าวมีความจำเป็นและเป็นการเหมาะสมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ของมหาชนและไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนั้น คณะกรรมการสภาพทนายความมีอาจใช้อำนาจนั้นได้โดยเสรีเจ็ดขาดตามลำพัง แต่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภานายกพิเศษ และองค์กรศาลอีกชั้นหนึ่ง จึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) มิได้กำหนดระยะเวลาผ่อนคลายการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพไปตลอดชีวิต อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น โดยอ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๕ (๕) และ (๖) ซึ่งมีข้อความตรงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ (๕) และ (๖) โดยผู้ร้องเห็นว่า ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขที่ผ่อนคลายการจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ทนายความและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันนั้น เห็นว่า คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการสมัครเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครเท่านั้น หาได้หมายความว่าผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์จะต้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไปไม่ นอกจากนั้น เห็นว่าความผิดบางความผิดถือเป็นเรื่องร้ายแรงต่อการเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ หรือต่อการประกอบวิชาชีพ ทำให้มีลักษณะต้องห้ามไปตลอดชีวิตดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๒ (๖) บัญญัติให้ผู้ที่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดชีวิตทั้ง ๆ ที่โทษที่บุคคลผู้นั้นได้รับเป็นโทษทางวินัย มิใช่โทษทางอาญาเสียด้วยซ้ำ แต่ความผิด

ที่ทำให้ต้องได้รับโทษนั้นเป็นความผิดที่เกี่ยวพันถึงความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลอันถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง กรณีความผิดหรือคดีของผู้ร้องที่คณะกรรมการสภาพนายความเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพนายความก็เช่นเดียวกัน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพอื่น ๆ ก็มีการบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบวิชาชีพไว้ในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “สมาชิกแพทยสภา ได้แก่ ผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้... (๔) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือมีคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ...” พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “สมาชิกสามัญต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...(๕) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่เป็นการประพฤติดิจจรยาบรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร”

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ