

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๔

วันที่ ๑๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวินัยนาถ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

สภาพนาถนาถมีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครองจากรัฐ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานการประกอบอาชีพนาถนาถ จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่อยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (The legality of administrative action principle) การควบคุมมาตรฐานการประกอบอาชีพนาถนาถเกิดขึ้น ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ มาตรา ๑๒๗ บัญญัติไว้ว่า “นายผู้ใดประพฤติไม่สมควร ศาลมีอำนาจที่จะห้ามไม่ให้ว่าความในศาลหนึ่ง หรือทุก ๆ ศาล และมีกำหนดเท่าใดก็ได้ แต่คำสั่งห้ามเช่นนี้ให้มีผลโดยลักษณะอักษร อนึ่ง ถ้านายเห็นว่าคำสั่งของศาล ไม่เป็นยุติธรรมจะอุทธรณ์ฎีกาเฉพาะคำสั่งนี้ก็ได้ ให้ว่ากันเป็นคดีต่างหาก” และในมาตรา ๑๒๘ บัญญัติไว้ว่า “ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจที่จะตั้งฎีกาข้อบังคับในเรื่องผู้ใดจะเป็นนายว่าความ ในศาลได้แลไม่ได้ แลข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่ของนายตามที่เห็นสมควรได้” ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติวินัยนาถ พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติวินัยนาถ พุทธศักราช ๒๕๗๗ พระราชบัญญัติวินัยนาถ พ.ศ. ๒๕๖๘ และพระราชบัญญัติวินัยนาถ พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยประกาศและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ มีเจตนารมณ์ เนื่องจากกฎหมายควบคุม

ทนายความฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่สมควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเพื่อควบคุมและส่งเสริมการประกอบวิชาชีพทนายความ เช่น ให้มีสภาทนายความเพื่อควบคุมมรรยาทของทนายความ ให้มีกองทุนสงเคราะห์ทนายความเพื่อช่วยเหลือทนายความ เป็นต้น และสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายโดยตรงเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและทันกับความต้องการ

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๒ โทษผิดมรรยาททนายความมี ๓ สถาน คือ

(๑) ภาคทัณฑ์

(๒) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ

(๓) ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

ในกรณีประพฤติผิดมรรยาททนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ หรือมาตรา ๖๘ แล้วแต่กรณี เห็นว่ามีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยวักกล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาทนายความเป็นองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๖ มีวัตถุประสงค์คือ ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ ควบคุมมรรยาทของทนายความ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภาทนายความ ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภาทนายความ และส่งเสริมช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗ และเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาทนายความสั่งลงโทษความผิดมรรยาททนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การควบคุมการใช้อำนาจของสภาทนายความ แบ่งเป็น การควบคุมภายในโดยการอุทธรณ์ กล่าวคือ ทนายความที่ถูกสภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความมีคำสั่งลงโทษฐานประพฤติผิดมรรยาททนายความสามารถอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับคำสั่ง

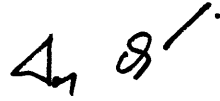
ต่อสภานายกพิเศษแห่งสภานายความ หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๐ ซึ่งมีอำนาจสั่งยื่น แก่ หรือกลับคำสั่งของสภานายความ คำสั่งของสภานายกพิเศษแห่งสภานายความให้เป็นที่สิ้นสุด และการควบคุมภายนอกโดยศาลปกครอง กล่าวคือ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ทนายความผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ทั้งนี้ ทนายความต้องปฏิบัติตามข้อบังคับสภานายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๙ ประกอบด้วย ดังนี้

๑. มรรยาทต่อศาลและในศาล
๒. มรรยาทต่อตัวความ
๓. มรรยาทต่อทนายความด้วยกัน ต่อประชาชนผู้มีบรรณคดี และอื่น ๆ
๔. มรรยาทในการแต่งกาย
๕. มรรยาทในการปฏิบัติตามคำสั่งตามกฎหมายและข้อบังคับ

๒. การลงโทษภาคทัณฑ์ตามความผิดมรรยาททนายความ เป็นระดับการลงโทษกรณีความผิดเล็กน้อยและระดับโทษเบาที่สุด โดยเป็นระดับโทษทั่วไปที่ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาของการได้รับโทษไว้ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมและส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพทนายความให้ประพฤติปฏิบัติตามข้อบังคับสภานายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ และการที่พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ บัญญัติโทษภาคทัณฑ์โดยไม่กำหนดระยะเวลาลงโทษเป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปของบทลงโทษในกรณีความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ดังเช่นปรากฏในพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๒ วรรคสาม (๓) และพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๙ (๒) เป็นต้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมีใช้เป็นการตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นการลงโทษทางอาญา จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒
วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙



(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ