

การใช้อำนาจสอบสวนมรรยาทนายความที่ถูกลงโทษไปแล้ว

จัดทำโดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สภาพนายความเป็นองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและควบคุมการประกอบวิชาชีพของทนายความ โดยจะดำเนินการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทนายความให้แก่บุคคลที่ผ่านการทดสอบการฝึกอบรมวิชาว่าความ และควบคุมดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความให้ประพฤติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ สภาพนายความจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๕๒) ในกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ สภาพนายความโดยคณะกรรมการมรรยาททนายความมีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด คณะกรรมการสภาพนายความมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือห้ามทำการเป็นทนายความ มีกำหนดไม่เกินสามปี หรือลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ แล้วแต่กรณี หากเป็นกรณีที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรกอาจมีการงดโทษให้โดยถือว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความที่ถูกลงโทษลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ แต่ต่อมาถูกกล่าวหาว่าผิดมรรยาททนายความจึงถูกลงโทษลบชื่อจากการเป็นทนายความอีก โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็คือ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความใบอนุญาตเลขที่ ๓๘๐๘/๒๕๒๙ นาย ล. กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดมรรยาททนายความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภาพนายความ โดยคณะกรรมการสภาพนายความ) มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๓ ให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความ มีผลนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ นาย อ. ยื่นคำกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดมรรยาททนายความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมรรยาททนายความผู้ฟ้องคดี โดยในระหว่างการสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนทราบว่าไม่ได้เป็นทนายความแล้ว แต่คณะกรรมการสอบสวนก็ยังคงทำการสอบสวนต่อไป และระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความ และได้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๔๘/๒๕๔๕ และเมื่อการสอบสวนสิ้นสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนทนายความ จึงมีคำสั่งชี้ขาดให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๔๘/๒๕๔๕ ออกจากทะเบียนทนายความ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สภานายกพิเศษแห่งสภาพนายความ) มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขณะถูกร้องเรียนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประกอบวิชาชีพทนายความและถูกลงชื่อออกจากทะเบียนทนายความแล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งลงโทษย้อนหลัง จึงนำคดีมาฟ้องศาล ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๔๘/๒๕๔๕ ไว้ในทะเบียนทนายความต่อไป

คณะกรรมการมรรยาททนายความจะมีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมรรยาททนายความเพื่อออกคำสั่งลงโทษลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากความเป็นทนายความตามใบอนุญาตเลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ จะมีเจตนารมณ์ให้จัดตั้งสภาทนายความเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความให้ประพฤติตนให้อยู่ในกรอบข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ ซึ่งหากผู้ประกอบวิชาชีพทนายความผู้ใดฝ่าฝืนอาจต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ก็ตาม แต่การส่งเสริมและควบคุมบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพทนายความนั้น บุคคลนั้นจะต้องยังคงมีสถานะหรือสภาพการเป็นทนายความ เพราะหากบุคคลนั้นมีได้เป็นทนายความหรือประกอบวิชาชีพทนายความ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะใช้บังคับหรือควบคุมบุคคลนั้นได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งชี้ขาดคดีมรรยาททนายความให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความในคดีที่นาย ล. กล่าวหาผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งดังกล่าว จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดจากการเป็นทนายความตามมาตรา ๔๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๔ แต่การที่นาย อ. มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ กล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ และคณะกรรมการมรรยาททนายความได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นมิได้มีสภาพเป็นทนายความตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ย่อมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการหรือกระบวนการในการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความ อันเป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความและการควบคุมมรรยาทของผู้ประกอบอาชีพทนายความ มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้สามารถดำเนินการสอบสวนคดีมรรยาททนายความจนเสร็จสิ้น แม้ผู้นั้นจะพ้นสภาพจากการเป็นทนายความแล้วได้ เฉกเช่นการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยไว้ในมาตรา ๑๐๖ ว่า แม้ข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยนั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ยังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นมิได้ออกจากราชการ กรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการดังกล่าวจึงสามารถดำเนินการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยต่อไปจนเสร็จสิ้นได้ แม้ข้าราชการผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีสภาพเป็นทนายความ ในขณะที่มีการดำเนินการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนคดีมรรยาททนายความผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมรรยาททนายความของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมส่งผลให้คำสั่งให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองว่า ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือกระทำการใดๆ ในทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ฝ่ายปกครองจะกระทำการนั้นๆ

ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่อนุญาตไว้เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับสหภาพทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจสหภาพทนายความ โดยคณะกรรมการสหภาพทนายความในการดำเนินการสอบสวนผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่ประพฤติผิดมรยาททนายความ ในขณะที่ผู้นั้นไม่มีสถานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเสมือนว่าผู้นั้นยังคงประกอบวิชาชีพอยู่ สหภาพทนายความ โดยคณะกรรมการสหภาพทนายความก็ไม่อาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้
