

ปัญหาการสอบสวนและการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ¹

พระพงษ์ ศรีเลิศ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการสอบสวนและการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของคดีมรรยาทนายความว่าเป็นคดีประเภทไหนใช้ระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี และเพื่อทราบลักษณะรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่การสอบสวนและพิจารณาคดีมรรยาทนายความว่ามีรูปแบบอย่างไรบ้าง รวมถึงการศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนและพิจารณาคดีมรรยาทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ตลอดจนข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีมรรยาทนายความ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าสภาพทนายความเป็นองค์กรทางปกครององค์กรหนึ่ง เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกทนายความทั่วประเทศ เป็นรูปแบบขององค์กรเอกชนซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้มีหน้าที่ดูแล ควบคุมวินัยหรือจรรยาบรรณของทนายความ รวมถึงหน้าที่ในการออกข้อบังคับสภาพทนายความ การรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความโดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้คู่กรณีปฏิบัติตาม ซึ่งข้อบังคับ คำสั่งหรือคำตัดสินดังกล่าวก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง ที่จะมีผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับคำสั่ง ดังนั้นนิติกรรมทางปกครองของสภาพทนายความซึ่งได้แก่การออกข้อบังคับสภาพทนายความ จึงควรจะต้องออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้น สภาพทนายความอาจกระทำตามอำเภอใจจนเกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเกิดความไม่เป็นธรรมได้ การประกอบอาชีพทนายความ จึงเป็นอาชีพที่ก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน ตลอดจนกลไกสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ประกอบวิชาชีพนี้ต้องเป็นผู้มีคุณธรรม มีจริยธรรม และมีความซื่อสัตย์ เป็นพื้นฐาน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการสอบสวนและการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบัติ และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ พิเศษ ปัญญา สุทธิบัติ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ของชีวิตเพื่อเยียวยาและแก้ไขปัญหากฎหมายได้อย่างเที่ยงธรรม ไม่เอาัดเอาเปรียบประชาชน โดยอาศัยความรู้ความสามารถในทางกฎหมายของตน แนวคิดในเรื่องการควบคุมวินัยและจรรยาบรรณในวิชาชีพทนายความ ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ในแนวเดียวกันกับการควบคุมวินัยของราชการ การควบคุมวินัยของวิชาชีพทนายความถือเป็นหน้าที่ของสภาทนายความ ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจและได้รับการรับรองจากรัฐให้เป็นตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ดูแล ควบคุมวินัยของทนายความ สำหรับประเทศไทย แม้จะได้รับการจัดตั้งสภาทนายความขึ้นใน พ.ศ.2528 เป็นองค์กรกลางในการควบคุมทนายความแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ อยู่เสมอกล่าวคือ ในเรื่องการสอบสวนคดีมรรยาททนายความได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการหลายท่านว่ายังมีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีมรรยาททนายความ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การสอบสวนและการพิจารณาคดีมรรยาททนายความยังมีปัญหาในทางกฎหมายด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำแนวคิดและหลักการของระบบกล่าวหามาใช้ในการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ ซึ่งคดีมรรยาททนายความเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ อันแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปจากลักษณะเฉพาะดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคและเกิดความสับสน ในการทำความเข้าใจในหลักการและวิธีปฏิบัติทั้งในการสอบสวนและการพิจารณาคดี ปัจจุบันยังมีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความเข้าใจถึงแนวคิดและหลักการในการดำเนินคดีมรรยาทอยู่มาก กล่าวคือ ทนายความที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการสอบสวน หรือคณะกรรมการมรรยาท และคณะกรรมการสภาทนายความ ล้วนแล้วแต่เป็นทนายความอาวุโส ซึ่งบางท่านก็ประกอบวิชาชีพทนายความมาตลอด คู่้นเคยกับการดำเนินคดีในทางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงมักเคยชินกับแนวคิดหรือหลักการในกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งหรือคดีอาญาซึ่งเป็นระบบกล่าวหาเท่านั้น เมื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สอบสวนหรือพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดีมรรยาททนายความก็มักจะนำเอาความคุ้นเคยเหล่านั้นมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีมรรยาททนายความด้วย และที่สำคัญเมื่อมีการร่างข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีมรรยาททนายความ ก็ปรากฏว่ามักจะมีการนำเอาแนวคิด และหลักการตามความเคยชินดังกล่าว

มาบัญญัติไว้ในข้อบังคับของสภานายความด้วยทุกยุคทุกสมัย ทั้งๆที่คติมรรยาทนายความ เป็นคติปกครองประเภทหนึ่ง

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับมาตรฐานการลงโทษในคติมรรยาทนายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 52 เหตุที่เกิดปัญหาเพราะข้อบังคับสภานายความว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ. 2529 ในแต่ละข้อไม่มีการกำหนดสถานโทษ หรือ อัตราโทษแห่งความผิดว่าควรลงโทษในสถานใดจึงเป็นสาเหตุทำให้บางครั้งการกระทำผิด มรรยาทนายความในลักษณะเดียวกัน คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี ใช้ดุลพินิจกำหนดโทษแตกต่างกัน โดยไม่ได้มาตรฐานซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็น ธรรม

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการลงโทษโดยไม่รอลงอาญาของศาลปกครอง คดี มรรยาทนายความนั้น พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 ได้กำหนดองค์กรผู้ดำเนินคดีไว้ 4 องค์กร คือ คณะกรรมการสอบสวน, คณะกรรมการมรรยาทนายความ, คณะกรรมการสภานายความ และสภานายกพิเศษแห่งสภานายความ โดยคณะกรรมการการสอบสวน เป็นเพียง ผู้สอบสวนข้อเท็จจริง แล้วเสนอความเห็นต่อประธานกรรมการมรรยาทนายความ เพื่อให้ คณะกรรมการมรรยาทนายความพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการมรรยาทนายความมีอำนาจ จำหน่ายคดี ยกคำกล่าวหา หรือ ลงโทษได้ และเมื่อคณะกรรมการมรรยาทนายความมีคำสั่ง ประการใดดังกล่าวแล้วประธานคณะกรรมการมรรยาทนายความก็ต้องส่งสำนวนคดีไปยัง นายกสภานายความภายใน 30 วันนับแต่วันมีคำสั่ง คณะกรรมการสภานายความมีอำนาจจะ สั่งยืน แก้ หรือกลับคำสั่งของคณะกรรมการมรรยาทนายความได้ ด้วยเหตุนี้ถ้าทนายความผู้ใด ถูกลงโทษด้วยการห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกิน 3 ปี หรือถูกขับชื่อออกจาก ทะเบียนทนายความ ผู้นั้นก็จะทำการว่าความในศาลไม่ได้ ซึ่งคำสั่งให้ลงโทษมีผลทันทีนับแต่ นายทะเบียนทนายความได้จดทะเบียนคำสั่งนั้นไว้ โดยไม่มีการชะลอการลงโทษ ปัญหาจึงมีว่า ต่อไปหากศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของสภานายกพิเศษ ทนายความผู้ถูก ลงโทษก็จะได้รับความเสียหายหลายประการ จึงเห็นว่าการลงโทษทนายความนั้นควรให้คดีถึง ที่สุดโดยไม่มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ถ้าหากมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองก็ต้อง ชะลอการลงโทษหรือรอการบังคับโทษเอาไว้ก่อน จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลงโทษ

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีมรรยาททนายความของสภานายกพิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพียงผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 5 และมาตรา 10 และมาตรา 68 จึงไม่น่าจะชอบด้วยเหตุผล ประกอบกับผู้ที่ป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้นหากไม่ใช่ทนายความก็อาจไม่เข้าใจถึงจริยธรรม และจรรยาบรรณของทนายความ รวมทั้งกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆของสภาทนายความ อีกทั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเป็นเพียงข้าราชการการเมือง ซึ่งดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง และเป็นบุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรือการเลือกตั้ง รวมทั้งมีผู้สนับสนุนหรือหวัคะแนน การวินิจฉัยคดีทำได้โดยง่าย เพราะเป็นผู้วินิจฉัยเพียงผู้เดียว สิ่งเหล่านี้อาจเป็นเหตุให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีผิดพลาด หรือคลาดเคลื่อน เพราะความไม่เข้าใจหรือมีอคติลำเอียงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยไม่มีการอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาทนายความ ในการดำเนินคดีมรรยาททนายความนั้น เมื่อคณะกรรมการมรรยาททนายความได้ทำการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเสร็จแล้ว พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 67 ก็กำหนดให้ประธานกรรมการมรรยาททนายความ ต้องส่งสำนวนคดีมรรยาททนายความไปยังนายกสภาทนายความภายใน 30 วัน นับแต่วันมีคำสั่ง เพื่อให้คณะกรรมการสภาทนายความทำการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีอีกครั้ง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบังคับให้ต้องส่งสำนวน โดยไม่มีการอุทธรณ์ของคู่กรณี ซึ่งในกรณีเช่นนี้แม้คู่กรณีพอใจในคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาททนายความคดีก็ไม่อาจยุติลงได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการสอบสวนและการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ ผู้ศึกษาพบว่ามิข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการนำแนวคิดและหลักการของระบบกล่าวหามาใช้ในการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อป้องกันไม่ให้กรรมการสอบสวน คณะกรรมการมรรยาททนายความ คณะกรรมการสภาทนายความ รวมทั้งสภานายกพิเศษสับสนเกี่ยวกับเรื่องแนวคิดหรือหลักการของระบบไต่สวน จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 เกี่ยวกับการให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ดังนั้นย่อมจะเห็นได้ว่า การนำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้กับการสอบสวน

คดีมรรยาททนายความย่อมมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมเพราะต่างก็เป็นระบบไต่สวน

2. ปัญหาที่สองเกี่ยวกับมาตรฐานการลงโทษในคดีมรรยาททนายความ ผู้ศึกษาเห็นว่า เห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงควรจำกัดขอบเขตการผิดมรรยาททนายความไว้เฉพาะกรณีที่ กฎหมายแพ่งบัญญัติห้ามหรือกฎหมายอาญابัญญัติไว้เป็นความผิดเท่านั้น ดังนั้นสภา ทนายความจึงควรแก้ไขข้อบังคับที่ 18 เป็นว่า “การประกอบอาชีพ ดำเนินธุรกิจ หรือประพฤติดน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของ ทนายความ ในกรณีที่มีกฎหมายแพ่งบัญญัติห้ามหรือกฎหมายอาญابัญญัติไว้เป็นความผิด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษคดีมรรยาททนายความ โดยไม่รอคำวินิจฉัยของศาล ปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อป้องกันความเสียหาย หรือการลงโทษบุคคลโดยไม่มี ความผิด หรือ ลงโทษไปโดยไม่มีอำนาจ ในกรณีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของสภาทนายความ สภาทนายความจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. 2546 ด้วยการระบุให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีผลเป็นการทูลลา หรือชะลอการลงโทษ ทันที

4. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยคดีของสภานายกพิเศษ และความไม่เป็นกลาง ของคณะกรรมการสภาทนายความ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดให้ คณะกรรมการสภาทนายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความ และคณะกรรมการสอบสวน มาจากบุคคลสามฝ่าย คือตัวแทนของรัฐ และตัวแทนของบุคคลภายนอก รวมทั้งตัวแทนของ ทนายความในอัตราส่วนที่เท่ากัน หรืออย่างน้อยก็ควรจะมี 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการสอบสวนและพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยปราศจากความ ลำเอียง อันเป็นการยกระดับมาตรฐานการพิจารณาคดีมรรยาททนายความให้เป็นที่ยอมรับของ บุคคลทั่วไป

5. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยไม่มีการอุทธรณ์ของคณะกรรมการ สภาทนายความ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ มาตรา 67 โดยให้คดีขึ้น ไปสู่การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการสภาทนายความ ด้วยการอุทธรณ์ของ คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาททนายความเท่านั้น หรือ ยกเลิกอำนาจทางตุลาการเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี ของคณะกรรมการสภา ทนายความ โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมรรยาททนายความแต่เพียงผู้เดียว

เอกสารอ้างอิง

ก่อศักดิ์ เจนสมุทรสินธุ์ , การสอบสวนและพิจารณาคดีมรยาททนายความ, วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ม 2535.

สภาทนายความ , คู่มือการสอบสวนคดีมรยาททนายความ , โรงพิมพ์เดือนตุลา,
กรุงเทพมหานคร 2542.

สิทธิโชค ศรีเจริญ , จริยธรรมทนายความ , คู่มือการสอบสวนคดีมรยาททนายความ , โดยสภา
ทนายความ , กรุงเทพมหานคร , โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2542.

