



รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Report)

เรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
ในคดีปกครอง : ศึกษาบทบาทของทนายความ

จัดทำโดย กลุ่มพุทธรักษา

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ ๑๓
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี ๒๕๖๐

รายงานการศึกษากลุ่ม
(Group Report)

เรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง :
ศึกษาบทบาทของทนายความ

จัดทำโดย กลุ่มพุทธรักษา

๑. พันโทเทพจิต วิณะคุปต์
๒. นางสาวนรีลักษณ์ แพไชยภูมิ
๓. นางสาวณัฐชา แสงทอง
๔. พันตรีหญิงปัทมาวดี สารณียวงศ์
๕. นางสาวสุปราณี พันระทัน
๖. นายนรินทร์ อธิสาร
๗. พันตำรวจเอกปริพัฒน์ พฤทธิกุล
๘. นายพชากร เวียนดิง
๙. นายณัฐนันท์ สุวรรณมณี
๑๐. นางจำปี บุญส่ง
๑๑. นางสาวมนวดี จันทิมา
๑๒. นางสาวสวัศกรกมล โกเมศจามิกรณ์

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ ๑๓
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี ๒๕๖๐

บทสรุปผู้บริหาร

คดีปกครองเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ในการดำเนินคดีปกครองนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยมีหลักว่าไม่จำเป็นจะต้องมีทนายความ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐที่เป็นคู่ความในคดีปกครองจะมอบหมายให้อัยการดำเนินคดีแทนในกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ส่วนประชาชนหากไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หรือไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอในการจัดหาทนายความมาช่วยดำเนินคดีแทน ก็จำเป็นจะต้องต่อสู้คดีด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ประชาชนเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบและเกิดความเหลื่อมล้ำในการดำเนินคดีได้

คณะผู้จัดทำ ได้ศึกษาปัญหาเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง : ศึกษาบทบาทของทนายความ โดยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของทนายความในการดำเนินคดีปกครอง และศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ประกอบด้วย สภานายความสำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศาลปกครอง จากการศึกษา พบว่าหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนต่างก็มีระบบของตนในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นระบบที่แยกออกจากกัน ไม่มีการบูรณาการ หรือส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทำให้ประชาชนในบางกรณีได้รับความล่าช้าในการต่อสู้คดีอันเกิดจากปัญหาด้านธุรการ รูปแบบ หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงทางคดีที่ขาดความสมบูรณ์ ขาดความต่อเนื่อง และปัญหาด้านเนื้อหาของคดีที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและความเสมอภาคของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

นอกจากนี้ ในปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองยังถูกคาดหวังว่าเป็นบทบาทของศาลปกครองเท่านั้น ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ถูกจำกัดบทบาทในการช่วยเหลือประชาชน ทำให้การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนยังเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ คณะผู้จัดทำจึงได้เสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งระบบทนายความอาสาในคดีปกครองขึ้นเพื่อเป็นระบบประสานความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และเสนอแนะให้หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทางกฎหมายมีการหารือร่วมกัน เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อให้ระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาของวิทยาลัยกิจการยุติธรรม ดร. ผกาวดี สุพรรณจิตวนา ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการจัดทำรายงานทางวิชาการของกลุ่มพุทธรักษา เรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง : ศึกษาบทบาทของทนายความ ตั้งแต่การพิจารณาหัวข้อรายงานทางวิชาการ การเสนอแนะ ให้ความคิดเห็น ปรับปรุงเนื้อหาของรายงานทางวิชาการให้กระชับ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และขอบเขตการศึกษาที่ได้เสนอไว้ตลอดจนตรวจสอบ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้รายงานทางวิชาการฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ คณะผู้จัดทำขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่วิทยาลัยกิจการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการครั้งนี้

คณะผู้จัดทำขอขอบคุณศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ชัญชัย แสงศักดิ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด นายประพัฒน์ ต้นสุวรรณหนธ์ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง นายสงค์ ปัตวิ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายประจักษ์ธรรม โรจนะภิรมย์ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวมยุรี จำรัส ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม และนายทินกร สุรบัณฑิต รองประธานกรรมการสำนักงานคดีปกครอง สภาทนายความ ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำผลการศึกษาและบทสรุปในการศึกษานี้

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานทางวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาแนวทางการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีปกครอง

คณะผู้จัดทำ กลุ่มพุทธรักษา

มกราคม ๒๕๖๑

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	จ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๗
๑.๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา	๘
๑.๔ ขอบเขตในการศึกษา	๘
๑.๕ ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	๙
๑.๖ นิยามคำศัพท์	๙
บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรม	
๒.๑ แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง	๑๑
๒.๒ วิวัฒนาการของกฎหมายปกครองในต่างประเทศ	๑๓
๒.๓ กฎหมายปกครองในประเทศไทย	๑๕
๒.๔ หลักความเสมอภาค	๑๙
๒.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๒๒
๒.๖ ความสำคัญของทนายความในการดำเนินคดีปกครอง	๒๓
๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๔
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการศึกษา	
๓.๑ รูปแบบการศึกษาวิจัย	๓๓
๓.๒ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	๓๔
๓.๓ ประเด็นที่ศึกษา	๓๔
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล	๓๕
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล	๓๕
๓.๖ การสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูล	๓๕
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	
๔.๑ ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ	๓๖
๔.๒ บทบาทของทนายความในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ	๖๐
๔.๓ แนวทางการพัฒนาบทบาทของทนายความในระบบการช่วยเหลือประชาชน ในคดีปกครอง	๖๒

บทที่ ๕ สรุปผลและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

๗๓

๕.๒ อภิปรายผลการศึกษา

๗๔

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๗๖

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

- ก. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวม
- ข. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
- ค. ประวัติผู้จัดทำ

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
๑. ภาพแสดงจำนวนคดีรับเข้า คดีแล้วเสร็จ และคดีค้างสะสมของศาลปกครอง	๔
๒. ภาพแสดงสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนที่ฟ้องคดีปกครอง	๔
๓. โครงการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสำนักงานคดีปกครอง สภานายความ	๔๙
๔. กระบวนการดำเนินการคำปรึกษากฎหมายของสำนักงานกองทุนยุติธรรม	๕๑
๕. กระบวนการดำเนินงานสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมของสำนักงานกองทุนยุติธรรม	๕๓
๖. ขั้นตอนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนของประชาชน	๖๙
๗. ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยทนายความอาสาในคดีปกครอง	๘๒

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้กระทบต่อสิทธิ หรือสถานะภาพของบุคคลในด้านต่าง ๆ เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บุคคลผู้เสียหายเหล่านี้มีสิทธินำคดีเสนอต่อศาลปกครองที่มีอำนาจได้ซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลและความจำเป็นจากลักษณะของคดีปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๒ ประการ ดังนี้

๑. คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎระเบียบและกระทบสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน และเอกชนมักจะเป็นโจทก์ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลย

๒. ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของตุลาการ เนื่องจากคดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน โดยผลของคดีจะไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนเท่านั้น แต่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคล ๓ ฝ่าย ได้แก่ ประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องรักษาประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนฝ่ายผู้ฟ้องคดี และประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนส่วนรวม^๑

อย่างไรก็ดี แม้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อประชาชนส่วนรวม แต่การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวอาจไปกระทบสิทธิหรือละเมิดเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองได้ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเพื่อดูแลประโยชน์สาธารณะดังกล่าวควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ได้มีสิทธิได้รับตามกฎหมายด้วย

^๑ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า ๙๒-๙๓.

วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีระบบที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันในระดับสอบสวนและสรุปสำนวนในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด โดยมี “ตุลาการผู้แถลงคดี” ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุล โดยตรวจสอบการสรุปสำนวนและเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นก่อนการลงมติวินิจฉัยโดยองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายวิธีสบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการดำเนินคดีปกครอง จะไม่ได้ใช้หลัก “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแพ่งซึ่งเป็นระบบกล่าวหา เพราะหากใช้หลักพิจารณาคดีเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแพ่ง เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก เพราะเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวน ที่ศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

แม้ว่าระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะตั้งอยู่บนหลักการพิจารณาคดีแบบไต่สวน และตุลาการเป็นผู้มีบทบาทหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดี เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกทางปกครองให้แก่ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานของรัฐ แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ในการเข้าเป็นคู่ความในศาลปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐจะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๐^๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช ๒๕๔๔ ประกอบกับ มาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕)^๓ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในขณะที่

^๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช ๒๕๔๔

ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้

^๓ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีของประชาชนในศาลปกครองนั้น แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ จะกำหนดให้คู่กรณีสามารถมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ จึงปรากฏว่า ในการฟ้องคดีปกครองจะมีการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนโดยมีเนื้อหาสำคัญประการหนึ่งว่า “การฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความ แต่สามารถมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนตนตั้งแต่ต้นจนเสร็จคดีก็ได้”^๔ ทำให้เกิดการรับรู้ของประชาชนว่า ไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการฟ้องคดีปกครองโดยมิได้มีการศึกษาหรือเสนอผลกระทบต่อเนื่องด้านอื่น ๆ ต่อประชาชนแต่อย่างใด

จากการค้นคว้ารายงานสถิติของศาลปกครอง^๕ พบว่าตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี นับแต่จัดตั้งศาลปกครอง มีการรับคดีเข้าสู่การพิจารณาคดี เป็นจำนวน ๑๒๕,๗๖๐ คดี สามารถพิจารณาคดีได้แล้วเสร็จ จำนวน ๑๐๕,๑๗๘ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๓.๖๓ ของคดีรับเข้า โดยมีผลการดำเนินงานและสถิติคดีปกครองที่น่าสนใจประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๙ สรุปได้ดังนี้

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่กิตติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิตติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

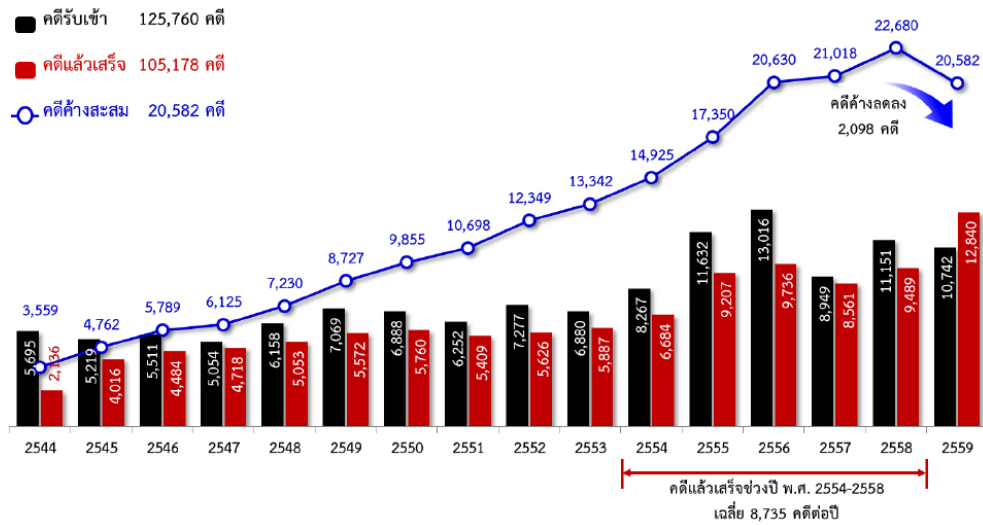
(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีไต่ถามที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ...

^๔ ตัวอย่างการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง, http://admincourt.go.th/admincourt/site/๐๒litigation.html?page=๐๒litigation_๘๙๗ สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

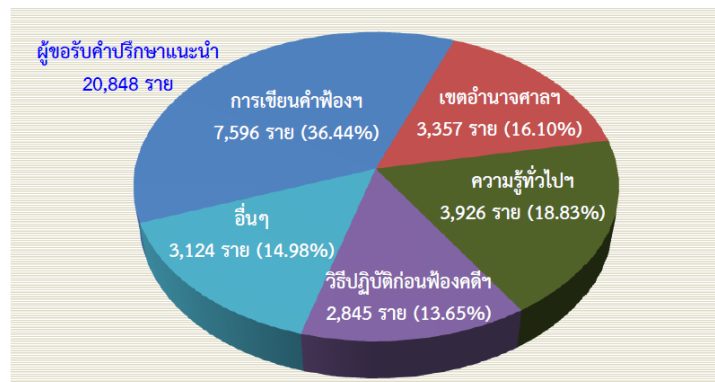
^๕ รายงานสถิติคดีปกครอง ปีพุทธศักราช ๒๕๕๙, สำนักงานศาลปกครอง

จำนวนคดีรับเข้า คดีแล้วเสร็จ และคดีค้างสะสมของศาลปกครอง จำแนกรายปี พ.ศ.



แผนภาพที่ ๑. ภาพแสดงจำนวนคดีรับเข้า คดีแล้วเสร็จ และคดีค้างสะสมของศาลปกครอง

ทั้งนี้ ศาลปกครอง ได้มีการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนที่ฟ้องคดีปกครอง ดังนี้คือ การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง พบว่า ในปี ๒๕๕๙ มีผู้มาขอรับคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง จำนวน ๒๐,๘๔๘ ราย โดยเรื่องที่มาขอรับคำปรึกษาแนะนำได้แก่ การเขียนคำฟ้อง การยื่นฟ้อง การอุทธรณ์ หรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลปกครอง วิธีปฏิบัติก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง



แผนภาพที่ ๒. ภาพแสดงสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนที่ฟ้องคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองมักมีข้อบกพร่องไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งน่าจะมาจากการที่ประชาชนไม่มีความรู้ทางกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้มีการแก้ไขคำฟ้องหลายครั้ง ซึ่งหากประชาชนยังไม่สามารถเข้าใจถึงข้อบกพร่องของคำฟ้องตามกฎหมายปกครองได้ ก็จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง และส่งผลกระทบต่อ

รับฟ้องได้ ท้ายที่สุดประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องหาบุคคลที่มีความรู้ด้านกฎหมายและมีความรู้ด้านกระบวนการพิจารณาความเพื่อเข้าช่วยเหลืออย่างแท้จริงซึ่งก็คือทนายความ

เมื่อพิจารณาในส่วนขององค์วิชาชีพทางกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินวิธีพิจารณาคดีในศาลแล้ว โดยทั่วไปย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า “ทนายความ” ถือเป็นผู้ที่มีบทบาทหรือมีส่วนสำคัญในการดำเนินคดีในศาลอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมที่มีกฎหมายกำหนดให้ทนายความเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีแทนคู่ความ เช่น ในคดีแพ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๖๑ – มาตรา ๖๓ หรือในคดีอาญาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ เป็นต้น

สำหรับในการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น แม้จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงทนายความไว้ แต่ก็เพียงการกล่าวถึงทนายความในการดำเนินคดีปกครองไว้ในฐานะ “ผู้รับมอบอำนาจ” ของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีปกครองแทนผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ววรรคห้า^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ และตามข้อ ๒๐^๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช ๒๕๔๔

ตามที่ได้กล่าวในตอนต้นว่า ปัจจุบันการดำเนินคดีในศาลปกครองไม่จำเป็นต้องให้ทนายความเข้าดำเนินคดีแทนคู่ความเช่นเดียวกับคดีในศาลยุติธรรม แต่สามารถมอบอำนาจดำเนินคดีปกครองให้กับบุคคลอื่นซึ่งหมายรวมถึงทนายความมาดำเนินคดีแทนคู่กรณีได้ โดยฐานะของผู้รับมอบอำนาจควรจะเป็นคนที่มีความรู้ด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องของการเสนอคำฟ้อง และการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในศาล ทนายความที่ได้รับ

^๖ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

.....

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

^๗ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช ๒๕๔๔

ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้

การฝึกอบรมและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวจึงควรเข้ามามีบทบาทในการเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือคู่กรณีในการดำเนินคดีปกครอง และหากพิจารณาถึงคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครอง จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม ดังนั้น การมีทนายความในฐานะผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนของคู่กรณีฝ่ายประชาชนจึงเป็นการสร้างสมดุลในการดำเนินคดีปกครองให้เกิดขึ้น

บทบาทของทนายความในศาลปกครองย่อมมีความจำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินคดีแพ่งที่ต้องคำนึงถึงสิทธิคู่ความ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการติดต่อทนายความเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแทนคู่ความทุกขั้นตอน แม้คู่ความจะดำเนินการตั้งผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนไว้แล้วก็ตาม ผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้แต่งตั้งทนายความเพื่อทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอีกชั้นหนึ่ง สำหรับการดำเนินคดีอาญาก็เช่นเดียวกัน ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑ และมาตรา ๑๗๓ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในการสอบสวนคดีอาญาและในชั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยให้มีทนายความเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือทางกฎหมายตลอดระยะเวลาการสอบสวนและในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีทนายความก็ให้รัฐจัดหาทนายความให้

ดังนั้น ในคดีปกครองที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อพิพาทกับประชาชน และเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีในศาลปกครองในฐานะคู่กรณีตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ตามประเภทของข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หากเป็นกรณีที่ประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อน หรือถูกกระทบสิทธิจากหน่วยงานรัฐหรือคำสั่งทางปกครอง หรือจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรื่องดังกล่าวถือเป็นกรณีของข้อพิพาทหรือคดีปกครองตามมาตรา ๙ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ เมื่อมีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตน มักมีข้อบัญญัติตามกฎหมายห้ามมิให้ดำเนินการหรือยุ่งเกี่ยวกับคดี

เมื่อประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับใดที่ให้อำนาจทนายความเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีปกครองในฐานะของ “ทนายความ” ดังเช่น ที่ปรากฏในการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ จะกำหนดให้คู่กรณีสามารถมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นเข้าดำเนินคดีแทนได้ แต่กรณีดังกล่าวทนายความก็มีฐานะเป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนคู่กรณีเท่านั้น

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้กลุ่มสนใจศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองโดยศึกษาบทบาทของทนายความในศาลปกครองชั้น โดยพิจารณาจากบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม และสภาทนายความ โดยพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของทนายความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรดังกล่าว และพิจารณาถึงบทบาทขององค์กรดังกล่าวในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครอง เพื่อพัฒนามาตรการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง อันจะเป็นการสร้างทางเลือกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างทั่วถึง มีความเท่าเทียม มีประสิทธิภาพที่มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลต่อไป

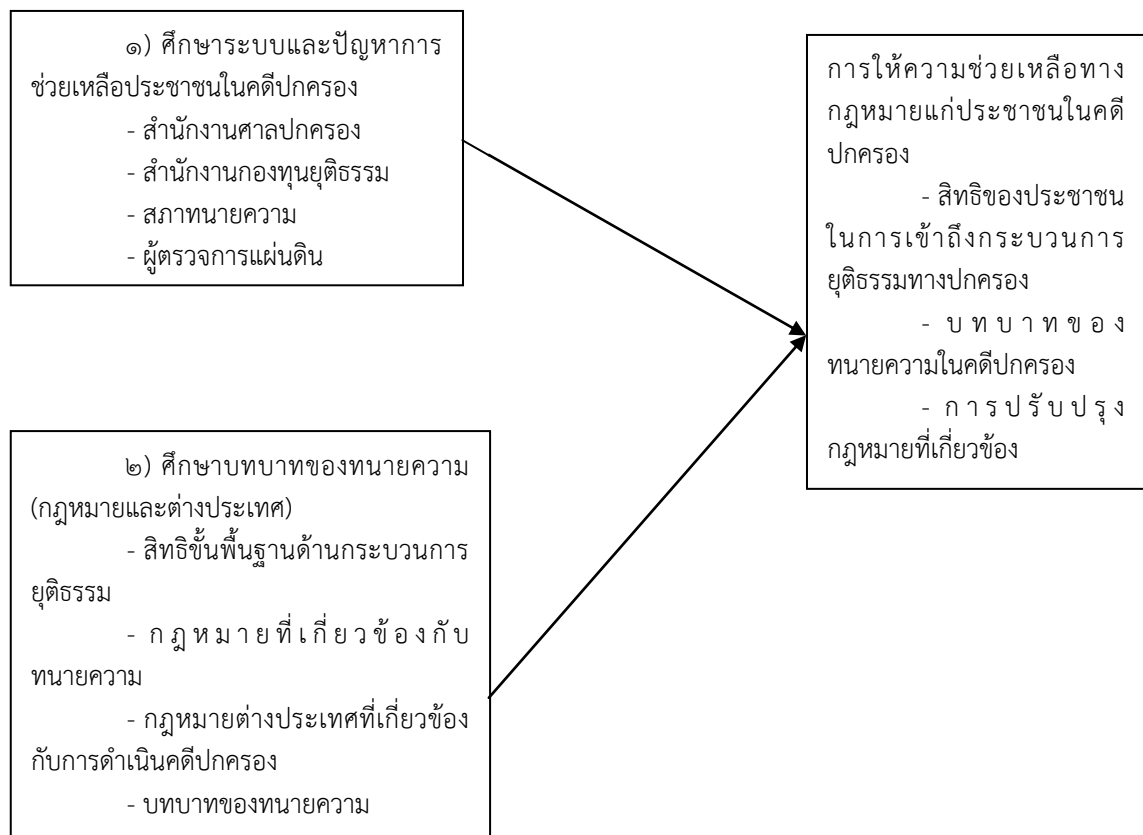
๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ ศึกษาระบบและปัญหาในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานศาลปกครอง สภาทนายความ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม

๑.๒.๒ ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของทนายความในคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยกับระบบกฎหมายต่างประเทศ

๑.๒.๓ เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของทนายความในระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครอง

๑.๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา



๑.๔ ขอบเขตในการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับ “บทบาทของทนายความในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน” ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหากระบวนการช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีปกครอง มุ่งไปที่บทบาทของทนายความ โดยกลไกในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่นำมาศึกษา ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานกองทุนยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสถานทนายความ ทั้งนี้จะศึกษาถึงรูปแบบและบทบาทของทนายความในคดีปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับบทบาทของทนายความในคดีปกครองของประเทศไทย

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ดำเนินการศึกษาวิจัยตั้งแต่ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ถึง ธันวาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑ เดือน

๑.๕ ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

๑.๕.๑ เป็นข้อมูลเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบถึงสิทธิเบื้องต้นในการดำเนินคดีปกครอง ตลอดจนวิธีพิจารณาคดีปกครอง และบทบาทของทนายความในคดีปกครองในปัจจุบัน

๑.๕.๒ สามารถจัดทำข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานศาลปกครอง สภานายความ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานกองทุนยุติธรรม เพื่อพิจารณาปรับปรุงระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ดีขึ้น

๑.๖ นิยามคำศัพท์

“คดีปกครอง” หมายความว่า ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่ง กับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง^๘

“การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี” หมายความว่า การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีในราชอาณาจักรไทยแก่ประชาชนที่ขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ โดยจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องการยื่นคำร้อง ฟ้องคดี ดำเนินคดี ต่อสู้คดี บังคับคดี และการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนที่เดือดร้อนเสียหายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม^๙

“ทนายความ” หมายความว่า ผู้ที่สภานายความได้รับทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ^{๑๐} โดยจะรับจ้างว่าต่างแก่ต่างให้แก่คู่ความในเรื่องอรรถคดี และยังเป็นผู้รับปรึกษาคดีรับทำนิติกรรมต่างๆ ในธุรกิจการค้า และกิจการอื่นๆ^{๑๑}

^๘ <http://admincases.com/คดีปกครอง/ข้อควรรู้คดีปกครอง/9> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

^๙ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘, ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ.๒๕๕๙ ข้อ ๔.

^{๑๐} พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ มาตรา ๔

^{๑๑} ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๒๕ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๕), หน้า ๓๗๒ อ้างถึงในพรชัย รัชมีแพทย์ ๒๕๓๘. “ทนายความเพื่อใคร?”. หน้า ๑.,

อุทัย ศุภนิตย์. “ทนายความกับศาล.” **บทบัณฑิตย** (มกราคม ๒๕๐๙): ๙. อ้างถึงในพรชัย รัชมีแพทย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑.

“ทนายความอาสา” หมายความว่า ทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งได้อาสาสมัครเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และกรมอัยการหรือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัดได้ลงทะเบียนรับไว้เป็นทนายความอาสา^{๑๒}

^{๑๒} ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๔.

บทที่ ๒

ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง โดยมุ่งเน้นในเรื่องบทบาทของทนายความฉบับนี้ ได้มีการศึกษาแนวคิดและหลักการในการดำเนินคดีทางปกครอง และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยได้สรุปแนวคิด ความรู้ งานวิจัย และสิ่งที่ต้องพัฒนาต่อไปในการศึกษาในครั้งนี้ ในประเด็นดังต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง
- ๒.๒ วิวัฒนาการของกฎหมายปกครอง
- ๒.๓ กฎหมายปกครองในประเทศไทย
- ๒.๔ หลักความเสมอภาค
- ๒.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๖ ความสำคัญของทนายความในการดำเนินคดีปกครอง
- ๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยนักกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าสามารถแบ่งกฎหมายมหาชนออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง

กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อวางระเบียบการปกครองรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงประกอบด้วยบรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจ (la séparation des pouvoirs) ในการปกครองประเทศออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญมักจะถูกรวบรวมไว้เป็นเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ (constitution)

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักในการจัดระเบียบการปกครองรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย บรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน เช่น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับการ

จัดตั้งมหาวิทยาลัย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทะเบียนเรียนของนิสิตนักศึกษา กฎเกณฑ์สำหรับการรับปริญญา โทษและการลงโทษทางวินัยแก่นิสิตนักศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีความหมายเฉพาะมากำกับดูแลองค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครอง เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีประสิทธิภาพ และสำเร็จลุล่วงไปได้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่และทั่วถึง (l'intérêt général) ซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายทางแพ่งที่ใช้กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายนั้นเท่านั้น (l'intérêt personnel)

ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศได้สร้างระบบกฎหมายพิเศษขึ้นมาเพื่อใช้ในการจัดตั้ง การกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ (prérogatives) เหนือกว่าฝ่ายเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ตัวอย่างคดีของศาลในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๘๗๓ ที่มีการวางหลักสำคัญในการไม่นำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับในคดีปกครองคือ หลักที่ว่าบริการสาธารณะ (le service public) เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง กับหลักที่ว่าระบบกฎหมายปกครองมีความเป็นอิสระจากระบบกฎหมายเอกชน คำวินิจฉัยดังกล่าวได้แก่คำวินิจฉัยคดี Blanco ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๗๓ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปความได้ว่า เด็กหญิงคนหนึ่งได้รับบาดเจ็บในสถานที่ทำงานของฝ่ายปกครอง ผู้ปกครองเด็กหญิงนั้นจึงเรียกค่าเสียหาย มีคำถามเกิดขึ้นว่า ระบบศาลใดจะเป็นระบบศาลที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทนี้ และจะนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทนที่ต้องจ่าย คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกันในคดีดังกล่าวได้วางหลักสำคัญไว้สองประการคือ

ประการแรก เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีดังกล่าว เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีที่มาจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจหลักของฝ่ายปกครอง จึงย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่เพียงศาลเดียวที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว

ประการที่สอง ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่าไม่นำเอาหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว และต้องนำหลักเกณฑ์เฉพาะ (des règles spécifiques) มาใช้เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง จึงไม่สมควรนำเอากฎหมายเอกชนซึ่งใช้สำหรับความรับผิดชอบไประหว่างเอกชนด้วยกันมาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดีนี้ แต่สมควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วางกฎหมายพิเศษในการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง จากผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว กฎหมายปกครองจึงถือกำเนิดขึ้นและมีความเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายเอกชน

๒.๒ วิวัฒนาการของกฎหมายปกครองในต่างประเทศ

๒.๒.๑ กฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็น “ต้นแบบ” ของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง โดยกฎหมายปกครองเริ่มเป็นรูปเป็นร่างภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เนื่องจากบรรดานักปฏิวัติที่มีความรู้ทางด้านวิชาการด้านกฎหมายมีความหวาดวิตกว่าประเทศจะตกอยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้ง จึงต้องการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (le principe de la séparation des pouvoirs) มาใช้ในการปกครองประเทศ และได้จัดทำกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้น คือกฎหมายลงวันที่ ๑๖ - ๒๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๙๐ เพื่อห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีผลใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

เมื่อกฎหมายปกครองมีผลใช้บังคับ ทำให้ศาลยุติธรรมไม่สามารถพิจารณาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความได้ ทำให้เกิดปัญหาว่าใครจะเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ การที่จะจัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและอาจสร้างปัญหาตามมา จึงมีแนวความคิดว่า ควรให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความจะเหมาะสมที่สุด เพราะอย่างน้อยก็เป็นการระงับปัญหาภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ซึ่งไม่เป็นการกระทบถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนี้ฝ่ายปกครองเองก็ย่อมเข้าใจถึงกระบวนการในการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีอีกด้วย แนวความคิดดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดระบบการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองขึ้นภายในฝ่ายปกครองอันเป็นการควบคุมในระบบบังคับบัญชา (le contrôle hiérarchique) โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงคือรัฐมนตรีจะเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันหรือระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

ในช่วงที่นโยบายเปลี่ยนก้าวเข้าสู่อำนาจ ได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมทั้งหลาย และแก้ไขข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองด้วย จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

- ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๗๙๙ ถึงปี ค.ศ. ๑๘๗๒ ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) ขึ้นภายในส่วนกลาง และสภาที่ปรึกษาแห่งจังหวัด (le Conseil de préfecture) ขึ้นในระดับจังหวัด (département) โดยมีอำนาจหน้าที่ยกร่างรัฐบัญญัติ (rédiger les projets de loi) และกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง (les règlements d'administration publique) รวมทั้งแก้ไขข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ในลักษณะการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองโดยไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท การตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทยังคงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองระดับสูงซึ่งในฝรั่งเศสเรียกระบบนี้ว่า ระบบ la justice retenue

- ในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ เป็นต้นมา รัฐสภาได้จัดทำกฎหมายฉบับหนึ่ง คือรัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๗๒ เพื่อแยกหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐออกจากกัน กล่าวคือ มีการ

แยกหน้าที่ในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายปกครอง (ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือร่างรัฐกฤษฎีกา(décret)) ออกจากหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง (เตรียมร่างคำวินิจฉัยให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน) กฎหมายฉบับนี้มีผลทำให้ระบบ la justice retenue สิ้นสุดลง โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจในการพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยให้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดได้ด้วยตัวเอง ไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองเป็นผู้ชี้ขาดอีกต่อไป ซึ่งในฝรั่งเศสเรียกระบบนี้ว่า la justice déléguée นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจึงกลายเป็นศาลปกครองที่ตัดสินในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส

จากวิวัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าลักษณะของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส นั้น เป็นกฎหมายที่มีที่มาจากแหล่งที่มาที่สำคัญสองแหล่งคือ จากแนวคำวินิจฉัยของศาลที่มีใช้ศาลยุติธรรม เนื่องจากเหตุผลที่ว่าภารกิจของฝ่ายปกครองเป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประโยชน์ส่วนรวม (l'intérêt général) และจากหลักว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจที่ต้องแยกการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทของฝ่ายบริหารออกจากระบบการยุติธรรมของฝ่ายตุลาการ^{๑๓}

๒.๒.๒ กฎหมายปกครองในประเทศภาคพื้นยุโรป

กฎหมายในยุคโรมันมีอยู่ ๓ ประเภทด้วยกัน คือ

(๑) กฎหมายเอกชน (Jus Privatum) ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับราษฎรทุกคนในชีวิตประจำวัน

(๒) กฎหมายมหาชน (Jus Publicum) ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะบุคคลบางประเภท เช่น สมาชิกสภา ศาล และกฎหมายเกี่ยวกับกิจการทางการเมืองการปกครอง

(๓) กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ (Jus Sacrum) ได้แก่ กฎหมายที่พระใช้ในหมู่พระ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์อีกสิ่งหนึ่ง

เนื่องจากกฎหมายของโรมันสมัยนั้นมีเนื้อหาครอบคลุมไม่ครบถ้วนในหลายเรื่อง จึงเกิดปัญหาการใช้กฎหมาย ทำให้ในสมัยของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นสะสมและรวบรวมหลักกฎหมายต่างๆ ที่ใช้อยู่เพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายเรียกว่า Corpus Juris Civilis ซึ่งถือได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายเอกชน ประมวลกฎหมายนี้ทำให้กฎหมายเอกชนชัดเจนขึ้นและแยกตัวเองออกจากกฎหมายมหาชนได้เกือบเด็ดขาด

กฎหมายมหาชนเริ่มกลับมารุ่งเรืองมากขึ้นในคริสต์วรรษที่ ๑๘-๒๐ ซึ่งมีการฟื้นฟูการศึกษากฎหมายโรมัน โดยมีการผสมความคิดระหว่างปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) กับปรัชญา

^{๑๓} ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์. แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง [ออนไลน์]. www.public-law.net [๙ มิ.ย. ๕๑]

กฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive Law) มีการจัดทำกฎหมายมหาชน คือ รัฐธรรมนูญขึ้น นักปราชญ์คนสำคัญอีกคนหนึ่งคือ มงเตสกีเออ (Montesquieu) (ค.ศ. ๑๖๘๙-๑๗๕๕) ได้เขียนหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (L’Esprit des lois) โดยพูดถึงรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งสาม คือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติมหาชน และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดทางอาญา หรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน ความเห็นของมงเตสกีเออถือว่าเป็นรากฐานในการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการของหลายๆ ประเทศในเวลาต่อมา ^{๑๔}

๒.๓ กฎหมายปกครองในประเทศไทย

กฎหมายมหาชนเป็นที่รู้จักกันในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่ได้มีการแบ่งแยกออกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน โดยแต่เดิมนักกฎหมายไทยเข้าใจกันว่ากฎหมายแบ่งออกเป็น ๒ สาขา คือ กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ดังที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงอธิบายไว้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ว่า “กฎหมายนั้นแบ่งเป็น ๒ อย่าง แพ่งอย่างหนึ่ง อาญาอย่างหนึ่ง” แต่ภายหลังได้ทรงอธิบายอีกอย่างหนึ่งว่า “กฎหมายแบ่งออกเป็น ๓ แผนก คือ ๑.แพ่ง ๒.อาญา ๓.ระหว่างประเทศ” แนวความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลมากเนื่องจากเป็นแนวความคิดเดิมที่เข้าใจกันในหมู่นักกฎหมายไทยในขณะนั้น ประกอบกับคำอธิบายดังกล่าวเป็นของนักกฎหมายไทยที่สำเร็จการศึกษาจากอังกฤษ และอธิบายอย่างนี้นักกฎหมายอธิบาย แนวความคิดนี้ก็แน่นแฟ้นขึ้นว่า กฎหมายเอกชน คือ กฎหมายแพ่ง กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายอาญา ส่วนกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลาย

นักกฎหมายไทยเริ่มรู้จักการแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนในรัชกาลพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระยานิติศาสตร์ไพศาลได้อธิบายไว้ในหัวข้อเลขเซอร์ธรรมศาสตร์ ณ โรงเรียนกฎหมาย ในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ว่ากฎหมายแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครอง อำนาจสิทธิหน้าที่ และความเป็นไปของบ้านเมือง ส่วนกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายว่าด้วยสิทธิหน้าที่ และความเกี่ยวพันระหว่างราษฎรกับราษฎร คำอธิบายดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการอธิบายครั้งแรกในประเทศไทย ว่ากฎหมายแบ่งออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

การแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เพิ่งจะจริงจังในตอนปลายรัชกาลที่ ๖ เมื่อมีนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ๒ คน คือ ดร.ดูปลาตร์ และ ดร.เอกูต์ เข้ามา

^{๑๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๓๕. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชน : หลักทั่วไป. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สอนกฎหมายในประเทศไทย ดร.ดูปลาตร์ได้เขียนคำอธิบายไว้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า กฎหมายมหาชนนั้นต่างกับกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายซึ่งบังคับนิติสัมพันธ์อันเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศได้แสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราชอาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบการเก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักรเป็นผู้ทำการเกี่ยวกับประเทศอื่นๆ กฎหมายมหาชนมีกฎหมายปกครองเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ กฎหมายปกครอง คือ หลักและข้อบังคับว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายปกครองและว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนพึงมีแก่ราชการ การที่ประเทศไทยไม่มีศาลปกครอง ทำให้กฎหมายปกครองของไทยมีเนื้อหาน้อยลง เพราะมีแต่การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

ดร.เอกูต์ ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายแบ่งได้เป็น ๓ สาขา คือ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมหาชน และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมหาชนนั้น ดร.เอกูต์ อธิบายว่า ประเทศถือเสมือนเป็นนิติบุคคลและแยกออกจากบุคคลธรรมดาที่ประกอบกันเป็นประเทศ ประเทศนั้นแสดงออกโดย ๓ วิธี คือ ในฐานะอำนาจทางการเมือง (กฎหมายรัฐธรรมนูญ) ในทางจัดการสาธารณประโยชน์ (กฎหมายปกครอง) และในทางลงโทษผู้ซึ่งทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน (กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)

ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองในประเทศไทยนอกจากนักกฎหมายฝรั่งเศสข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุด คือ นายปรีดี พนมยงค์ โดยท่านได้อธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอันเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งๆ ที่ในขณะนั้นประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้ ท่านยังได้อธิบายถึงหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เช่น การปกครองท้องถิ่น การงานในทางปกครองและคดีปกครอง ฯลฯ เอาไว้ด้วย

ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทยมีพัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน พัฒนาการของศาลปกครองหากพิจารณาแล้วเริ่มตင်มาตั้งแต่การให้มี “คณะชิลออฟสเตต (Council of State) หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้เรียกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีกำเนิดมาจากประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย Civil law ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองในระบบกฎหมายไทยปรากฏชัดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยแบ่งออกได้เป็น ๓ ช่วง^{๑๕}

^{๑๕} ชาญชัย แสงวงศ์. ๒๕๕๕. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๗ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า ๗๗-๙๑.

ช่วงแรก (พ.ศ. ๒๔๗๖ – พ.ศ. ๒๕๑๖) เป็นช่วงที่รัฐบาลมีการพิจารณาว่าควรหรือไม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยรัฐบาลในสมัยนายปรีดี พนมยงค์ ได้มีดำริและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยในลักษณะเดียวกันกับ “สภาแห่งรัฐ (Le Conseil d’Etat) ของประเทศฝรั่งเศส แต่ด้วยเกรงว่าจะถูกแทรกแซงจากต่างประเทศ จึงได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่จัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้น โดยในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ดังนี้คือ การจัดทำร่างกฎหมาย และการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล รวมถึงให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย แต่ในขณะนั้นกฎหมายที่กำหนดว่าอะไรเป็นคดีปกครอง ยังมิได้ตราขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ จัดตั้งคณะกรรมการเรื่องรื้อร้องทุกข์ขึ้นอีกคณะหนึ่งต่างหาก ซึ่งอันที่จริงแล้วการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็คือการเริ่มพิจารณาคดีปกครองนั่นเอง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายว่าด้วยเรื่องรื้อร้องทุกข์ได้ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้แบบอย่างมาจากสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสต้องแยกออกเป็นสองส่วน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเองทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมาย และการรับปรึกษาให้ความเห็นกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ข้อความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวได้รับการยอมรับและถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗^{๑๖}

ช่วงที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๗ – พ.ศ. ๒๕๓๘) เป็นช่วงของการพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างศาลปกครองซึ่งมีแนวความคิดในการจัดตั้งเป็น ๒ แนวทางดังนี้

- การจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลเดียว” ซึ่งเป็นระบบที่มีวิธีพิจารณาคดีเป็นแบบกล่าวหา เน้นความเป็นกลางและความเป็นอิสระของผู้พิพากษาค่อนข้างเคร่งครัด โดยจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบศาลยุติธรรมและให้ศาลปกครองเป็นเพียงศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษในระดับศาลต้น
- การจัดตั้งศาลปกครองโดยแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลคู่” คือมีการจัดตั้งศาลปกครอง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และมีระบบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นแบบระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒^{๑๗} โดยการจัดตั้งศาลปกครองตามแนวคิดนี้เพื่อมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการ

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

มาตรา ๒๑๒ ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

^{๑๗} อุทิศ สวयरูป. ๒๕๔๔. สถานะและบทบาทของทนายความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า ๓๖.

วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมในระบบศาลคู่ ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๒๒ ขึ้นมาแทนที่พระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกข์ พุทธศักราช ๒๕๑๒ ซึ่งมีปัญหาทำให้ไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกข์ได้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๒๒ ได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ไม่ได้เป็นศาลปกครอง เพราะเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเป็นประการใดแล้ว ก็ต้องเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองให้พิจารณาสั่งการ คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ได้วางแนวทางในการพัฒนา ศึกษา และวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เอาไว้เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ก็ได้ถูกยกเลิกไปในที่สุด^{๑๘}

ช่วงที่สาม (พ.ศ. ๒๕๓๘ – ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้มีการบัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในมาตรา ๑๙๕^{๑๙} – มาตรา ๑๙๕ เบญจ^{๒๐} ว่า ให้รัฐดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองเป็นระบบศาลคู่ ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยกำหนดเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในมาตรา ๒๗๖ – มาตรา ๒๘๐^{๒๑} หลังจากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^{๒๒}

ต่อมาในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองนับแต่นั้นเป็นต้นมา ความมีอยู่ของศาลปกครองในระบบศาลคู่ยังได้รับการรับรองไว้อย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่ง

^{๑๘} ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์. แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง [ออนไลน์]. www.public-law.net [๙ มิ.ย. ๕๑]

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

มาตรา ๑๙๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๒๐} แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ แต่อย่างใด

^{๒๑} ได้บัญญัติรับรองและยืนยันการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในระบบศาลคู่เป็นเอกเทศแยกจากศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

^{๒๒} ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ ๑๐ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๒๓} และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ฉบับปัจจุบัน)^{๒๔}

๒.๔ หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือเป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกผู้ทุกนามนั้นต่างมีความเท่าเทียมกันและห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ความสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักความเสมอภาคคือ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจ การกระทำของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหากเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ รัฐจะต้องสามารถให้คำอธิบายอันสมเหตุสมผลได้ว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการเช่นนั้น หากเหตุผลที่ให้ไม่สามารถรับฟังได้ อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐกำลังใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความไม่เป็นธรรม^{๒๕}

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหลักการในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติรองรับหลักความเสมอภาคไว้ว่า “บุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น “ความเสมอภาค” (Equality) ตามหลักสิทธิมนุษยชนและตามหลักกฎหมาย จึงหมายถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนในประเทศต้องความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษา การเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

ความเสมอภาคในทางกฎหมาย จึงหมายถึงสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชน โดยรวมตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้อง

^{๒๓} มาตรา ๒๒๓ – มาตรา ๒๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๒๔} มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๒๕} อภิวัฒน์ สุดสาว. "หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ, จุลนิติ, ม.ค. – ก.พ. ๕๔. หน้า ๑๔๕.

เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย^{๒๖}

แต่จากการศึกษาข้อเท็จจริงในสังคมไทยพบว่า มีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่รู้กฎหมายจนถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนอื่นกลุ่มหนึ่งในสังคมซึ่งมีอำนาจต่อรองทางสังคมที่สูงกว่า และเมื่อเกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันแล้ว ผู้ที่ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ยากจนย่อมประสบปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะการเข้าถึงทนายความ ซึ่งจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือหรือเป็นผู้ที่มีส่วนในการดำเนินคดีแทนประชาชน ดังนั้น ความช่วยเหลือทางด้านทนายความจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นที่รัฐมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชน อันจะนำไปสู่การดำเนินคดีตามหลักการของ “หลักแห่งความเสมอภาค”

ความเสมอภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม และควรจะมีหลักการดังกล่าวในคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง เพราะหากไม่มีหลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินคดีแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการต่อสู้คดีทั้งในเชิงข้อเท็จจริงที่เข้าสู่สำนวนคดี และในเชิงเทคนิคการต่อสู้คดี^{๒๗}

ในประเทศไทยก็มีแนวความคิดในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยเห็นได้จากระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มีข้อความตอนหนึ่งโดยสรุปว่า บุคคลที่เป็นคนยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ ต้องต่อสู้คดีไปตามยถากรรม ย่อมเสียเปรียบหรือไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิตามกฎหมายได้สมบูรณ์เท่ากับผู้ที่มีโอกาสได้ปรึกษาหารือทนายความ ดังนั้น รัฐจึงควรให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ทุกคนโดยไม่คิดมูลค่า อันจะช่วยให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอย่างจริงจัง เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^{๒๘}

นอกจากนี้ ปัจจุบันเป็นที่เห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไปว่า สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมควรเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์ ไม่จำกัดเฉพาะพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น เช่น นายจ้างที่กระทำทารุณกรรมต่อแรงงานไร้สัญชาติ (ละเมิดสิทธิมนุษยชน) สามารถถูกเหยื่อของความรุนแรงฟ้องร้องให้ดำเนินคดีตามกฎหมายไทย แม้ว่าจำเลยจะมีได้มีสัญชาติไทยก็ตาม อีกทั้งคง

^{๒๖} ศรัณยู หมั่นทรัพย์. ความรู้เชิงวิชาการ: ความเสมอภาค. สถาบันพระปกเกล้า ฐานข้อมูลการเมืองภาคพลเมือง

^{๒๗} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. ๒๕๐๖. การช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ (The Legal Aid). ดุลพาฬ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ (๒๕๐๖), หน้า ๖๓-๗๖.

^{๒๘} สุนันทา เอมะอมร. ๒๕๓๓. ความพึงพอใจของผู้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๑๓.

ไม่มีใครปฏิเสธว่า เมื่อกฎหมายบัญญัติว่าทุกคน “มี” สิทธิในกระบวนการยุติธรรมแล้ว ทุกคนก็ควรมี “โอกาส” ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง และเมื่อเข้าถึงได้แล้ว ทุกคนก็ควร “ได้รับ” การปฏิบัติที่ยุติธรรมในกระบวนการ (Due Process) และความยุติธรรมในเนื้อหา (Substantive Justice) เมื่อศาลมีคำตัดสินอย่างเท่าเทียมกัน ดังวาทะอมตะของ อีเลนอร์ รูสเวลท์ (Eleanor Roosevelt) อดีตสุภาพสตรีหมายเลขหนึ่งของอเมริกา หัวเรือใหญ่ในการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ว่า “ความยุติธรรมไม่อาจยุติธรรมเฉพาะกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ แต่จะต้องยุติธรรมกับทั้งสองฝ่าย”

จากการศึกษา พบว่ามีการรวบรวมปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนจน ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น ๓ ปัญหาหลักดังนี้

๑) มีฐานะยากจน

การมีฐานะยากจน ทำให้ไม่มีเงินสดหรือหลักทรัพย์ที่ใช้ในการยื่นประกันตัว เป็นผลให้มีผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนหลายรายต้องถูกกักขังก่อนศาลมีคำตัดสิน นอกจากนี้ แม้จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีแล้ว ก็ไม่มีเงินมากพอจะจ้างทนายความ ต่างจากคนที่มีฐานะดีกว่าที่สามารถประกันตัวและจ้างทนายความสู้คดีได้ง่ายกว่า เหล่านี้ล้วนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และทำให้คนยากจนต้องถูกจับกุมคุมขังโดยที่ยังไม่มีโอกาสได้เรียกร้องแก้ต่างให้ตัวเอง

๒) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองและข้อกฎหมาย

กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้กับคนทุกฐานะ แต่ผู้ที่มีฐานะดีกว่าย่อมมีช่องทางในการเข้าถึงความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองและข้อกฎหมายได้มากกว่า เช่น เข้าถึงที่ปรึกษาทางกฎหมายได้ง่ายกว่า การไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองและข้อกฎหมาย อาจทำให้ต้องรับผิดชอบคดีที่ตนเองไม่ได้มีความผิด หรืออย่างน้อยที่สุด (ซึ่งอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เลวร้ายที่สุด) คือทำให้สูญเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ในกระบวนการยุติธรรมไป

๓) กระบวนการไต่สวนข้อกล่าวหาพิจารณาคดี

ในหลายกรณี เช่น กรณีพิพาทเรื่องพื้นที่ระหว่างชาวบ้านในพื้นที่กับกลุ่มทุนหรือกับหน่วยงานรัฐ การพิจารณาคดีโดยยึดเอาเอกสารเป็นหลัก (ทั้งที่เอกสารเป็นสิ่งที่ทำปลอมได้) โดยยึดหลัก “นิติรัฐ” แต่ละเลยหลัก “นิติธรรม” และไม่สนใจที่จะประยุกต์ใช้องค์ความรู้อื่นๆ เช่น สิทธิชุมชน ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเหลื่อมล้ำไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนหรือหน่วยงานรัฐมากกว่าชาวบ้าน^{๒๙}

^{๒๙} ๒๐๑๗ ความเหลื่อมล้ำแบบพหุภาพ เกี่ยวกับ Inequality [ออนไลน์]. <http://raovat247vn.com/pages/3-2> [๘ พฤศจิกายน

๒.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมและศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพิจารณาคดีในศาลของประเทศไทยทั้งกรณีคดียุติธรรมทั่วไปและคดีปกครอง รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทนายความ และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยกฎหมายที่ทำการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

๒.๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๕.๒ กฎหมายที่เกี่ยวกับศาลปกครอง

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๓
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช ๒๕๔๔

๒.๕.๓ กฎหมายที่เกี่ยวกับทนายความ

- พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘
- ระเบียบคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิบัติของทนายความอาสาสมัครประจำส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๖
- คำสั่งสภาทนายความ ที่ ๑๐๙/๒๕๕๖ เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนสำนักงานคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๕๖
- ข้อบังคับว่าด้วยการเบิกเงินค่าใช้จ่ายของทนายความอาสาประจำสำนักคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๗

๒.๕.๔ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘
- ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พุทธศักราช ๒๕๕๙

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๕๒

๒.๖ ความสำคัญของทนายความในการดำเนินคดีปกครอง

๒.๖.๑ ความสำคัญของทนายความในการดำเนินคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของฝรั่งเศส ได้กำหนดบทบาทของทนายความคดีปกครองให้ทำหน้าที่แทนโจทก์ไว้ว่า โจทก์ไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนายความในการดำเนินคดีบางประเภท เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่โจทก์ถูกบังคับให้ต้องมีทนายความเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนในคดีปกครองที่มีคำขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่โจทก์ หรือให้ฝ่ายปกครองดเว้น หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่โจทก์จะต้องชำระให้แก่ฝ่ายปกครอง นอกจากนั้น จะต้องมีความสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (ยกเว้นคดีบางประเภท) หรือ ในสภาแห่งรัฐและศาลฎีกา^{๓๐}

๒.๖.๒ ความสำคัญของทนายความในการดำเนินคดีปกครองในประเทศเยอรมัน

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายแก้ไขฉบับที่ ๕ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๑๙๙๖ ได้บัญญัติกำหนดให้มีตัวแทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาสำหรับผู้เข้าร่วมในคดีที่ได้ยื่นคำร้องไว้ กล่าวคือ สำหรับการดำเนินคดีในศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้เข้าร่วมคดีทุกคนที่ได้ยื่นคำร้องจะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันอุดมศึกษาเป็นตัวแทนด้วย

๒.๖.๓ ความสำคัญของทนายความในการดำเนินคดีปกครองในประเทศไทย

จากการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองของประเทศไทย พบหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการดำเนินคดีปกครองที่แบ่งได้เป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายประชาชนผู้ฟ้องคดี และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

๑) ประชาชนผู้ฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการยื่นฟ้องและกระบวนการพิจารณาความคดีปกครอง โดยวิธีพิจารณาความคดีปกครองจะมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญา คือจะใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน

^{๓๐} ชาญชัย แสวงศักดิ์. ๒๕๓๘. คำอธิบายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม ๑.

อันเป็นการวิธีการที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวางและเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง

นอกจากนี้ ในคำแนะนำของศาลปกครองเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองได้กล่าวว่า ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ซับซ้อนเพื่อให้เป็นภาระแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดี และการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองก็ค่อนข้างจะยืดหยุ่น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถจัดทำคำฟ้องได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ทนายความหรือผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายช่วยจัดทำคำฟ้องให้

ทั้งนี้ หากท้ายที่สุด คำฟ้องคดีปกครองของประชาชนมีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง

๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ได้มีมติให้ปรับปรุงแนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยในการศึกษาครั้งนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินคดีปกครองเท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้ปรับปรุงแนวทางการดำเนินคดีในศาลปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า “ให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าว หรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการแทน ให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทน โดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญได้โดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดหรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย”^{๓๑}

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗.๑ ปัญหาของประชาชนที่พบในการดำเนินคดีปกครอง

^{๓๑} หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว.๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

(๑) งานวิจัย เรื่อง ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง^{๓๒}

ปัญหาในการดำเนินคดีปกครองอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนั้น แม้จะมีข้อดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการนำคดีมาสู่ศาลที่ง่ายและสะดวกแก่ประชาชน การนำเสนอพยานหลักฐานที่ไม่สร้างภาระหนักให้แก่คู่กรณีฝ่ายเอกชน และการพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องที่ควรได้รับการแก้ไขและพัฒนาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และมีผลเป็นการเยียวยาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของคู่มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ดี ปัญหาในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก็ดี ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลปกครองก็ดี หรือปัญหาการพิพากษาคดี กำหนดค่าบังคับ ตลอดจนไปถึงการบังคับคดีของศาลปกครองที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุหลักมาจากปัญหา ๓ ประการด้วยกัน คือ ปัญหาจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่ยังคงใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์เดียวกันกับคดีปกครองประเภทอื่น ๆ และแม้ว่าจะมีคำแนะนำจากประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือของศาลในการพิจารณาสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยก็ตาม ก็ยังคงมีข้อพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสภาพบังคับของคำแนะนำดังกล่าว ตลอดจนปัญหาจากเจตคติด้านสิ่งแวดล้อมของตุลาการ ซึ่งส่งผลต่อบทบาทของตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาจากความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของตุลาการผู้ทำการวินิจฉัยคดี

โดยสรุป มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในอันที่จะมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยไม่กระทบต่อการดำเนินคดีปกครองประเภทอื่น และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของตุลาการด้านสิ่งแวดล้อมและความเชี่ยวชาญของศาลปกครอง โดยนอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถทั่วไปเหมือนตุลาการศาลปกครองอื่นแล้ว ก็จะต้องมีคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถเป็นพิเศษเพิ่มเติมในด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย

(๒) ข้อคิดเห็นต่อประเด็นและข้อเสนอแนะต่อปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ^{๓๓}

^{๓๒} สุภัททิณี จันทร์โฉม. ๒๕๕๕. ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นางสาวจันทิมา ธนาสว่างกุล สำนักงานยุติข้อพิพาททางแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุด กล่าวว่า สำหรับศาลปกครอง อัยการต้องแก้ต่างเสมอ เพราะรัฐถูกฟ้อง แล้วให้หน่วยงานรัฐส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาคดีตามหลักฐานเอกสารนั้น ดังนั้น แนวคิดหรือกระบวนการทำงานทั้งหมดจึงเป็นของหน่วยงานรัฐที่วางพื้นฐานการโต้ตอบและโต้แย้ง แล้วอัยการก็พิจารณาแนวคิดนั้น ๆ ว่าใช้ได้หรือไม่

ส่วนเรื่องเขตอำนาจศาลนั้นมีปัญหามากในทางปฏิบัติ เพราะการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้นรัฐต้องยอมรับว่ามีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการใช้อำนาจ จึงไม่อยากให้ทนายความมองเรื่องค่าเสียหายเป็นหลัก แต่อยากให้มองว่าระเบียบวิธีปฏิบัติและการเกิดโครงการนั้นมีที่มาอย่างไร เพราะโครงการเหล่านี้ล้วนมาจากกระบวนการของรัฐก่อน จุดนี้เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปฟ้องร้องศาลปกครอง เพราะเอกสารของรัฐเกี่ยวกับโครงการที่กระทบสิทธิของประชาชนมักจะมีช่องโหว่เสมอ และเสนอแนะให้ฟ้องศาลปกครองก่อนฟ้องศาลยุติธรรม เพราะการพิจารณาคดีจะมีประสิทธิภาพมากกว่า และส่งผลไปยังศาลยุติธรรมภายหลัง อีกทั้งศาลปกครองยังสามารถพิสูจน์สิทธิได้ ในขณะที่คดีอาญาทำไม่ได้ หรือจะฟ้องทั้งสองศาลควบคู่ไปเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองบางอย่าง

การตัดสินคดี ศาลถูกจำกัดด้วยหลักฐานเอกสารที่รัฐให้มา การแก้ต่างหรือให้ความเห็นจึงทำได้จำกัด แต่ทนายความน่าจะมียุทธศาสตร์สำคัญในการกำหนดบรรทัดฐานให้ก้าวคืบไปข้างหน้า เช่น โครงการต่าง ๆ ของรัฐ จะมีแผนหรือกำหนดนโยบายบางอย่างออกมาก่อน ดังนั้น หน้าที่ของทนายความคือแสวงหาหลักฐาน เก็บหลักฐาน ตั้งประเด็นตรวจสอบ ก่อนที่เหตุการณ์จะเกิดขึ้น เพราะหลักฐานนี้เป็นส่วนสำคัญมากในการพิจารณาคดี อย่างกรณีเปิดเส้นทางปทุมธานี-ทวายนั้นต้องเวนคืนที่ดินแน่ ๆ ใน ๔ จังหวัด จากปทุมธานีถึงกาญจนบุรี ฉะนั้นควรไปเก็บหลักฐานก่อน เพราะเชื่อว่าต้องฟ้องกันหลายคดีแน่ ๆ นอกจากนี้ งานวิจัยจะเป็นหลักฐานแบบใหม่ที่สำคัญในชั้นศาล

นายวีรศักดิ์ โชติวานิช ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม กล่าวว่า ทนายความพยายามเปิดทุกมิติเพื่อให้คดีขึ้นสู่ศาลได้ แต่ปัญหาของคดีสิ่งแวดล้อมมีหลายทาง ทั้งเรื่องไม่มีสิทธิฟ้อง ยกฟ้อง หรือกระบวนการทางศาลที่ใช้เวลานาน เช่น กรณีที่นายทุนไปบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน ทำการถมที่ดิน ซึ่งเป็นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน แต่หน่วยงานรัฐเพิกเฉยทั้งหมด ทางชาวบ้านในบริเวณดังกล่าวก็ยื่นฟ้องเอกชนที่บุกรุกป่าต่อศาล แต่ศาลไม่รับฟ้อง เพราะชาวบ้านไม่มีสิทธิฟ้องเนื่องจากป่าชายเลนเป็นพื้นที่สาธารณะ อยู่ในความดูแลของรัฐ รัฐเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้อง

ทนายความมีปัญหาเรื่องการเข้าถึงหลักฐานมาก ส่วนใหญ่ต้องใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งผู้เชี่ยวชาญก็หายากด้วย สิ่งสำคัญที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงคือให้กรรมการบริษัทรับผิดชอบเป็นส่วนตัวด้วย รวมถึงคู่มือดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมวิธีสารบัญญัติ เพราะปัจจุบันเรามีแต่สารบัญญัติ และขอให้วิธีการพิจารณาคดีนั้นให้ความสำคัญกับทนาย อัยการ ในการมีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงองค์ประกอบเช่นปัจจุบัน

^{๓๓} เวทีเสวนา “ข้อคิดเห็นต่อประเด็นและข้อเสนอแนะต่อปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ” ของสภาทนายความ ที่ประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ ๒ และ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕

นายไพโรจน์ มินเด็น ตุลาการศาลปกครอง กล่าวว่า เห็นด้วยที่ว่าคดีสิ่งแวดล้อมนั้นฟ้องศาลปกครองก่อนดีกว่า สำหรับเรื่องของสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องสาธารณะ ดังนั้น ทุกคนต้องช่วยกันดูแล ด้านเจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องคอยสอดส่อง ด้านประชาชนก็ต้องร่วมมือกัน เพราะก่อนที่จะฟ้องนั้นธรรมชาติถูกทำลายไปก่อนแล้ว แต่ที่ผ่านมาการฟ้องคดียังเน้นที่ค่าเสียหายรักษาคนเสมอ ปัญหาที่เกิดขึ้นมากในศาลปกครองคือการยกฟ้องเนื่องจากขาดคุณสมบัติ เช่น คดีขาดอายุความ ผู้ฟ้องไม่ใช่ผู้เสียหาย หรือหลักฐาน เอกสาร และข้อมูลไม่มากพอ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็อย่าเพิ่งฟ้อง ประชาชนคือด่านแรกของการฟ้อง ดังนั้นควรคัดกรองเรื่องเหล่านี้ก่อนจะมาที่ศาล บางกรณีไม่สามารถตามตัวผู้ฟ้องได้ เช่น กรณีน้ำท่วมปี ๒๕๕๔ มีผู้มาฟ้องร้องจำนวนมากจนศาลต้องเปิดโต๊ะรับฟ้องเฉพาะ แต่เมื่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการกลับติดต่อเรียกตัวผู้ฟ้องมาศาลไม่ได้ ดังนั้น เรื่องคุณภาพการฟ้องจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะคดีสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมามีการฟ้องมากก็จริง แต่การยกฟ้องก็มีมากเช่นกัน

๒.๗.๒ ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครอง

(๑) งานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม

เนื่องจาก กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น โดยมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้การสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราว ค่าจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล และได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งพบว่าประชาชนเข้าไม่ถึงกองทุนยุติธรรม และการช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย กระทรวงยุติธรรมจึงมอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดำเนินการปรับปรุงระเบียบ ประกาศ คำสั่งเกี่ยวกับกองทุนยุติธรรม ต่อมา ปี ๒๕๕๓ กระทรวงยุติธรรมได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๓ โดยได้ขยายการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมเพิ่มเติมรวมเป็น ๘ กรณี เพื่อให้ผู้เดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) โดยเป็นยุทธศาสตร์ลดความเหลื่อมล้ำ และมอบให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพหลักและได้กำหนดแนวทางเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมให้แก่คนยากจน และการพัฒนาช่องทางและรูปแบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่หลากหลายซึ่งกำหนดเป็น แนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การยกระดับกองทุนยุติธรรมให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล การกระจายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมไปสู่ระดับจังหวัด ระดับชุมชน โดยปรับปรุงช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และส่งเสริมให้มีกลไกอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่อยู่ใกล้มือประชาชน ในครั้งนี้ ปี ๒๕๕๗ กองทุนยุติธรรม ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในการกระจายอำนาจการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนกองทุนยุติธรรมไปยังภูมิภาค

ที่ผ่านมา กองทุนยุติธรรมได้มีการพัฒนาศักยภาพกองทุนยุติธรรม ตั้งแต่เริ่ม พ.ศ. ๒๕๔๙ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๕๗ อย่างไรก็ดี ตามกองทุนยุติธรรมยังไม่มีการศึกษาเพื่อประเมินผลความสำเร็จของ

กองทุนยุติธรรมอย่างเป็นระบบและไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบกับ การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรมของต่างประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลความสำเร็จของกองทุนยุติธรรม เพื่อให้สามารถช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ตามหลักสากล ทั้งนี้การประเมินการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ให้ประเมินผลงานของกองทุนฯ ในลักษณะ Performance Assessment ทั้งในแง่การบริหารจัดการ (Management) กระบวนการ (Process) ตลอดจนการบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนฯ เพื่อหาจุดเด่นที่สมควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น พร้อมทั้งหาจุดด้อยที่ควรปรับปรุงเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมในมิติต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งเพื่อให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานกองทุน และความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ที่นำเงินกองทุนฯ ไปดำเนินการ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินมาใช้สำหรับแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานกองทุนฯ ตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพของกองทุนฯ และโครงการให้สนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในกรณีดังนี้

๑) ควรมีการดำเนินการสำรวจปัญหาต่างๆทางคดีและการมีข้อพิพาทต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำประเภทของการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมให้สอดคล้องกับความต้องการและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจริงในการดำเนินคดี

๒) ควรมีการศึกษาด้านการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานด้านกองทุนยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประชาสัมพันธ์ การลงข้อมูลหรือการดำเนินการยื่นคำขอหรือการดำเนินการอื่นๆ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและลดความล่าช้าในกระบวนการงานได้บางส่วนเช่นกันหรือการให้ประชาชนที่ปัจจุบันมีการใช้เทคโนโลยีสามารถจะช่วยให้การดำเนินการโดยสามารถยื่นคำขอผ่านช่องทางนี้และอาจสร้างความสะดวก รวดเร็วขึ้น และลดจำนวน โดยให้ผู้ที่มาขอรับบริการเป็นคนที่ไม่รู้หนังสือจริงมีประสิทธิภาพ ลดความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่เพียงช่วยเฝ้าระวัง รวมไปถึงการตรวจสอบเอกสาร พยานหลักฐานต่าง ๆ ด้านความถูกต้อง โดยเฉพาะมีผลการศึกษาวิจัยในบางส่วนหรือบางพื้นที่ทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ผลระบุในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดข้อผิดพลาด และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการได้

๓) ควรมีการศึกษาสำรวจเกณฑ์ความคิดเห็นการดำเนินการที่เหมาะสมในการตรวจสอบผู้ที่มีร้องขอหรือขอรับบริการจากหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในการตั้ง Mean หรือ merit test เพื่อทราบถึงข้อมูล ข้อเท็จจริงที่มีความสัมพันธ์กับการจะทำให้ได้ข้อมูลอีกด้านหนึ่งของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาพิจารณาจัดทำมาตรการที่เหมาะสมต่อไป

๔) ในการดำเนินการด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชนมีหน่วยงานที่ดำเนินการหลายส่วนที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ดังนั้น ควรมีการศึกษาการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

(Inter-Agency) หรือการบูรณาการร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย เพื่อลดความซ้ำซ้อนและช่วยในด้านการประสานการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จะช่วยเสริมการดำเนินการซึ่งกันและกันและผลประโยชน์จะตกแก่ประชาชน

๕) ศึกษาการจัดทำการถอดบทเรียนความผิดพลาดจากการทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายและการดำเนินการกองทุนยุติธรรม จากหน่วยงานต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการเรียนรู้ร่วมกันหรืออาจลงในสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และให้ผู้ที่ทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายหรือไปลงข้อมูลแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ร่วมกัน

๒.๗.๓ บทบาทของทนายความในคดีปกครอง

หากพิจารณาการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลยุติธรรม^{๓๔} ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๖๐ ถึงมาตรา ๖๖ ได้บัญญัติให้คู่ความสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง หรือสามารถแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินคดีแทนตนได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคู่ความมักจะแต่งตั้งทนายความเข้าดำเนินคดีแทนตนเสมอ เพราะเนื่องจากคู่ความไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในศาลรวมถึงไม่มีความเข้าใจในระบบวิธีพิจารณาคดีในศาลภายหลังการจัดตั้งศาลปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้^{๓๕} ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย คดีปกครองถือว่าเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง ดังนั้น บทบาทของทนายความในคดีปกครองจึงมีลักษณะเดียวกันกับบทบาทของทนายความในการดำเนินคดีทั่วไป โดยเป็นทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ และมีหน้าที่ในการว่าความในศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^{๓๖}

ส่วนบทบาทของทนายความภายหลังการจัดตั้งศาลปกครองในการฟ้องหรือดำเนินคดีแทนในศาลปกครอง ได้แก่ การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม ยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง รวมทั้งการแถลงด้วยวาจาในการพิจารณาคดี เป็นต้น ดังนั้น คู่กรณีในศาลปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

^{๓๔} ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

^{๓๕} อุทิศ สวयरูป. ๒๕๔๔. สถานะและบทบาทของทนายความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๓. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า ๑๑๙-๑๒๐.

^{๓๖} ชมพรรณ พงษ์เจริญ สุธีรชาติ. ๒๕๕๗. บทบาทของทนายความในคดีปกครอง. หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า ๑๘.

ซึ่งการทำหน้าที่ของทนายความดังกล่าวถือว่าการอำนวยความสะดวกอันเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ต่อส่วนรวมอีกทางหนึ่ง^{๓๗}

อย่างไรก็ตาม การมีทนายความในฐานะผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนในคดีปกครองนั้น ต่างก็มีข้อดีและข้อเสียหลายประการ ดังนี้^{๓๘}

๑. ข้อดี

๑.๑ ทนายความเป็นที่ปรึกษากฎหมายของคู่ความ สามารถช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาทางกฎหมายในการฟ้องร้องและต่อสู้คดีปกครองแก่ตัวความในการจัดทำเอกสารในขั้นตอนต่าง ๆ รวมถึงการคอยดูแลและปกป้องสิทธิของคู่ความไม่ให้เสียเปรียบในทางคดี

๑.๒ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นแบบระบบไต่สวน ทนายความในคดีปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการรวบรวมพยานหลักฐานในประเด็นข้อต่อสู้เพื่อให้ศาลปกครองทำการไต่สวน ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องอาศัยทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๑.๓ ทนายความเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งของคู่ความ และหาทางออกให้แก่คู่ความเพื่อให้ข้อพิพาทหรือคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วได้

๑.๔ ทนายความเป็นวิชาชีพอิสระโดยมีสภาทนายความเป็นองค์กรควบคุมดูแล จึงสร้างความเชื่อมั่นให้คู่ความว่าทนายความจะปกป้องและดูแลผลประโยชน์ของคู่ความอย่างมีมาตรฐาน หากไม่แล้วทนายอาจต้องรับโทษจากสภาทนายความในความผิดด้านจริยธรรมได้

๒. ข้อเสีย

๒.๑ คู่ความต้องรับภาระในเรื่องค่าจ้างทนายความ ซึ่งมีแนวโน้มที่สูงกว่าทนายความในการดำเนินคดีสามัญทั่วไป เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีซึ่งต้องใช้ทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเฉพาะด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๒.๒ คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ ย่อมเป็นการยากที่จะหาทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากทนายมีความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวไม่เพียงพออาจทำให้คู่ความเสียเปรียบและแพ้คดีได้โดยง่าย

๒.๓ การตรวจสอบหรือพิสูจน์ว่าทนายความทำหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองบกพร่องหรือประมาทเลินเล่อถือเป็นเรื่องยากกว่าคดีสามัญทั่วไป เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษ

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙ – ๒๑.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕ – ๒๗.

และซับซ้อน บุคคลที่จะตรวจพบความบกพร่องดังกล่าวมักจะเป็นนักกฎหมายด้วยกัน จึงเป็นการยากที่คู่ความจะตรวจพบข้อบกพร่องของทนายความของตน

แม้ว่าการมีทนายความในฐานะผู้ที่เป็นตัวแทนในการดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีจะมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป แต่ในที่นี้เห็นว่าการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีทนายความโดยเฉพาะในส่วนของประชาชนในฐานะผู้ฟ้องคดีนั้น ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีปกครองและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นต่อศาลปกครอง หรือต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการประหยัดระยะเวลาในการดำเนินคดี รวมถึงการประหยัดงบประมาณหรือต้นทุนในทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐที่ใช้ในการดำเนินคดีปกครองอีกด้วย

ดังนั้น การมีทนายความในฐานะผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนในศาลปกครองจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิของตนในการดำเนินคดีในศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถของประชาชนในการจัดหาทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนตนย่อมมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของข้อจำกัดด้านการเงินที่จะต้องนำมาว่าจ้างทนายความ และดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าในศาลปกครองมีทนายความที่กำหนดไว้แต่เพียงบทบาทของทนายความในฐานะผู้รับมอบอำนาจเท่านั้น แต่ไม่มีทนายความหรือระบบที่ว่าด้วย “ทนายความอาสา” แต่อย่างใด สำหรับองค์กรอื่นที่มีระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองในด้านนี้นั้น เท่าที่ปรากฏในขณะนี้คือ “สภาทนายความ” ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ ด้วยผลของกฎหมายฉบับนี้ประกอบกับข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๓๙ ประชาชนจึงสามารถได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดีปกครอง

สภาทนายความเล็งเห็นถึงปัญหาของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานคดีปกครอง สภาทนายความขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อรองรับงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายทางด้านคดีปกครอง นอกจากนั้น ยังมีภารกิจรับผิดชอบช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการเสนอข้อพิพาทต่อศาลรัฐธรรมนูญ รับผิดชอบช่วยเหลือแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรับผิดชอบคดีปกครองอันเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ อีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานคดีปกครอง สภาทนายความ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จึงมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๑. สภาพปัญหาทางด้านบุคลากร ทนายความที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจำนวนไม่เพียงพอ นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานคดีปกครอง สภาทนายความก็มีจำนวนไม่เพียงพอเช่นกัน

๒. สภาพปัญหาด้านงบประมาณที่สำนักงานคดีปกครอง สภาทนายความได้รับมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอต่อการช่วยเหลือประชาชน

๓. สภาพปัญหาด้านอาคารสถานที่ เนื่องจากสำนักงานคดีปกครอง
สภาพนายความยังไม่มีที่ทำการถาวร

๔. สภาพปัญหาด้านประชาชนผู้มาติดต่อ ที่ยังไม่มี ความเข้าใจในระบบการพิจารณาคดี
ในศาลปกครอง ส่งผลให้การให้คำปรึกษาและการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองมีความยาก
กว่าในคดีทั่วไป

๕. สภาพปัญหาด้านค่าตอบแทนของสภาพนายความที่ให้ค่าตอบแทนแก่นายความที่
น้อยกว่าค่าใช้จ่าย^{๓๙}

^{๓๙} สมพงษ์ จูตันชวน. ๒๕๕๔. บทบาทของสภาพนายความต่อกระบวนการยุติธรรมทางการปกครอง.
หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาล
ปกครอง. หน้า ๒๐ – ๒๓.

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษา เรื่อง “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง : ศึกษาบทบาทของทนายความ” โดยได้ดำเนินการศึกษาวิจัย ดังนี้

๓.๑ รูปแบบของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง : ศึกษาบทบาทของทนายความ” ในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้รูปแบบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

๓.๑.๑ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการ วิเคราะห์ สังเคราะห์วรรณกรรมต่าง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ อันประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎี บทความที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาในการวิเคราะห์ออกเป็น ๒ ส่วน คือ

- ๑) ระบบการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครอง
- ๒) บทบาทของทนายความในคดีปกครอง กรณีศึกษาของต่างประเทศ

๓.๑.๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองและบทบาทของทนายความในการดำเนินคดีปกครอง โดยการสัมภาษณ์บุคคลากรในกระบวนการยุติธรรมอันประกอบด้วย ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรง และ/หรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวนทั้งสิ้น ๕ ท่าน ได้แก่

- ๑) ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ได้แก่ รองประธานศาลปกครองสูงสุด (ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์) และที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง (นายประพัฒน์ ต้นสุวรรณ์)

๒) สภานายความ ได้แก่ รองประธานกรรมการ สำนักงานคดีปกครอง (นายทินกร สุรบัณฑิต)

๓) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสัจด์ ปิถวี) และเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (นายประจักษ์ธรรม โรจนะภิรมย์)

๔) สำนักงานกองทุนยุติธรรม ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม (นางสาวมยุรี จำรัส)

โดยเนื้อหาที่จะสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมี ๔ ส่วน คือ

- ๑) ระบบการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครอง
- ๒) ปัญหาของประชาชนในการได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครอง
- ๓) บทบาทของทนายความในคดีปกครอง กรณีศึกษาของต่างประเทศ
- ๔) แนวทางในการพัฒนาบทบาทของทนายความในคดีปกครองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม และ สภานายความ

๓.๒ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะกำหนดขอบเขตผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ในเรื่อง “บทบาทของทนายความในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีปกครอง” จากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้เชี่ยวชาญ (In-depth Interview) โดยผู้วิจัยได้กำหนดบุคลากรที่เกี่ยวข้องในคดีทางปกครอง โดยการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดไว้จำนวน ๒ กลุ่ม รวมทั้งสิ้นจำนวน ๕ ท่าน และมีการกำหนดคุณลักษณะของตัวอย่าง ดังนี้

- ๑) เป็นผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง
- ๒) เป็นผู้ปฏิบัติงานและศึกษาในด้านคดีปกครองมาไม่น้อยกว่า ๕ ปี

๓.๓ ประเด็นที่ศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง โดยมุ่งเน้นในเรื่องบทบาทของทนายความที่มีในกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้จัดทำได้ใช้เครื่องมือเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอน ได้แก่ แบบการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๕ ท่าน โดยวิธีการสร้างแบบสัมภาษณ์ซึ่งผู้จัดทำจะได้กำหนดจากแนวคิด ทฤษฎี และนำกรอบประเด็นที่ต้องการสำหรับการศึกษาร่วมทั้งขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อไปสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอเก็บข้อมูลต่อไป

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จะดำเนินการโดยผู้เก็บรวบรวมข้อมูลทำการนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการตรวจสอบแล้วไปทำการสัมภาษณ์ประชากรที่เป็นเป้าหมายจาก ๔ หน่วยงาน ให้ครบถ้วนทุกประเด็นคำถามเพื่อนำไปวิเคราะห์ผลต่อไป

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งหมด จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ประมวลผลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ หลักเกณฑ์ของระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์เจาะลึก ซึ่งผู้จัดทำจะนำข้อมูลทั้งที่ได้จากการบันทึกข้อมูล และการถอดเทปสัมภาษณ์ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหา (content analysis) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสรุปผลการศึกษาร่วมจัดทำข้อเสนอแนะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๓.๖ การสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูล

คณะผู้จัดทำได้ใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ดังนี้

๓.๖.๑ ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร กำหนดให้ต้องเป็นข้อมูลทางวิชาการที่สามารถอ้างอิงได้จากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ และเป็นที่ยอมรับทางวิชาการ

๓.๖.๒ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ก่อนนำไปวิเคราะห์ จะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยส่งไปยืนยันความถูกต้องจากผู้ให้สัมภาษณ์อีกครั้งก่อน และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่จะสัมภาษณ์เจาะลึก คือ ต้องเป็นผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง และเป็นผู้ปฏิบัติงานและศึกษาในด้านคดีปกครองมาไม่ต่ำกว่า ๕ ปี

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

๔.๑ ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ

๔.๑.๑ ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองตามหลักนิติธรรม อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานในระดับสากลก่อให้เกิดบรรทัดฐานการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยในการให้ความยุติธรรมทางปกครองแก่ประชาชน ศาลปกครองจะใช้กระบวนการวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน (Inquisitorial) หรือหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาล (Untersuchungsgrundsatz) ซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีที่มีเรื่องของประโยชน์มหาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ในวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีของศาลภาษี หรือวิธีพิจารณาคดีอาญา เป็นต้น และหากศาลใดใช้หลักไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีแล้วนั้น โดยทั่วไปแล้วคู่ความไม่มีการกระทำการกล่าวอ้างและไม่มีภาระในการพิสูจน์ ภาระดังกล่าวเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดีของศาล แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าศาลจะใช้หลักไต่สวนหรือหลักกล่าวหาในการพิจารณาคดีก็ไม่ได้หมายความว่า คู่ความจะไม่ต้องมีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริง ดังนั้น ศาลจึงต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยอาศัยความร่วมมือของคู่ความเพราะคู่ความในคดีจะรู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด และศาลจะทำการวินิจฉัยคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่ความเป็นสำคัญ^{๔๐}

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองที่เป็นระบบไต่สวน ซึ่งไม่ใช่ระบบกล่าวหาที่ประชาชนทั่วไปคุ้นเคย โดยมีความแตกต่างในทางพื้นฐานระหว่างวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองกับวิธีพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมที่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่มีความเข้าใจและคุ้นเคย^{๔๑} โดยในวิธีพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม คู่ความเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการพิจารณา เพราะการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมจะเป็นเรื่องของคู่ความ ส่วนบทบาทของผู้พิพากษาจะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำสืบต่อศาล การพิจารณาในศาลยุติธรรมจึงมีลักษณะเป็นการต่อสู้โต้แย้งกันด้วยวิธีสืบพยานหักล้างกันระหว่างคู่ความ (โดยทนายความ) ในการนั่งพิจารณาใน

^{๔๐} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) ในคดีปกครองเยอรมัน. ๒๕๖๐. เอกสารประกอบการบรรยายโครงการสัมมนาระดมความคิดเห็นทางวิชาการ เรื่อง การพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ระหว่างวันที่ ๒๔ - ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ ห้องรับรอง ชั้น ๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^{๔๑} การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี [ออนไลน์]. http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02judicial.html?page=02judicial_749 [๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐]

ศาลต่อหน้าผู้พิพากษา (a trial by verbal battle หรือ oral adversary trial) อันเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะมีหลักการที่สำคัญ คือเป็นกระบวนการพิจารณาที่ส่วนใหญ่จะเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นระบบไต่สวน ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้กับวิธีพิจารณาคดีอาญาในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองไทยจึงมีขั้นตอนที่เรียกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง (ก่อนขั้นตอนของการนั่งพิจารณาคดี) โดยมีตุลาการศาลปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เรียกว่า “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจะกระทำอย่างกว้างขวางตามที่ตนเห็นสมควร แม้ว่าโดยความเป็นจริงแล้วจะต้องเริ่มจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความยื่นหรือเสนอต่อศาลก็ตาม โดยจะต้องกระทำเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนก่อนที่องค์คณะจะพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายของคู่กรณี และจะต้องเปิดโอกาสให้หรือคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ตรวจสอบและโต้แย้งหักล้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ตุลาการแสวงหาได้มาด้วยตนเองก่อนเสมอ ก่อนที่รวมเป็นส่วนหนึ่งในสำนวนแห่งคดี

ด้วยเหตุนี้ในคดีปกครองจึงไม่ได้บังคับให้ต้องมีทนายความ เว้นแต่ในคดีเรื่องการเรียกให้ใช้เงินหรือในคดีสัญญาทางปกครองที่มีความสลับซับซ้อนเป็นพิเศษก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีความหมาย ความ นอกจากนั้น ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกันเพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริง โดยกำหนดให้มีการเสนอข้อเท็จจริงที่ตุลาการเจ้าของสำนวนแสวงหาได้ต่อตุลาการศาลปกครองอื่นในองค์คณะและต่อ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งมีใช้ตุลาการในองค์คณะนั้นพิจารณาด้วย โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอ “คำแถลงการณ์” ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งการให้ความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย เสมือนหนึ่งว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด อันจะช่วยทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น^{๔๒}

ทั้งนี้ ในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นระบบไต่สวนได้ปรากฏในเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ ประกอบกับบทบัญญัติของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๓ โดยในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

^{๔๒} กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน [ออนไลน์]. http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02judicial.html?page=02judicial_750 [๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐].

ในหลายมาตราที่แสดงหรือสะท้อนถึงระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่นอำนาจหน้าที่ของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน”^{๔๓} ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๕๗^{๔๔} และมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑)^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาบทบัญญัติของข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า

^{๔๓} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ตุลาการเจ้าของสำนวน” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน

^{๔๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

มาตรา ๕๗ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อคณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ในระหว่างการค้าเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รับรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

^{๔๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

มาตรา ๖๑ ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

“ข้อ ๕ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีในระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีนั้น กฎหมายกำหนดให้มี “พนักงานคดีปกครอง”^{๔๖} ในการทำหน้าที่เพื่อช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ากระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่ใช่ระบบกล่าวหาที่ประชาชนทั่วไปคุ้นเคย และโดยระบบการศึกษาของประเทศไทย บุคคลทั่วไปยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองเท่าใดนัก รวมทั้งกรณีฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองนั้น หน่วยงานของรัฐจะมีนิติกรหรืออัยการในการดูแลคดีให้^{๔๗} ประชาชนจึงอาจมีข้อเสียเปรียบในด้านเทคนิคการดำเนินคดีในศาลปกครองได้ ประกอบกับในการดำเนินคดีปกครองนั้น กฎหมายไม่บังคับให้คู่กรณีต้องมีทนายความในการดำเนินคดีในศาลปกครอง แต่ก็ไม่ได้ห้ามไม่ให้มีทนายความในคดีปกครอง^{๔๘}

ทั้งนี้ แม้สำนักงานศาลปกครองจะมีการให้ความรู้เบื้องต้นหรือให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในการฟ้องคดีปกครอง แต่เมื่อศาลปกครองรับฟ้องคดีแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะไม่สามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้คดีในศาลได้ ดังนั้น ทนายความจึงมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีหรือการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล ซึ่งปัจจุบันทนายความที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายปกครองและคดีปกครองเมื่อเทียบกับคดีแพ่ง

^{๔๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

มาตรา ๗๙ ให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๗๙ ให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

^{๔๗} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ศ. พิเศษ ดร. ขาญชัย แสงวงศ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

^{๔๘} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ศ. พิเศษ ดร. ขาญชัย แสงวงศ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด และข้อมูลจากการตอบคำถามของนายประพัฒน์ ต้นสุวรรณนท์ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

คดีอาญายังมีจำนวนน้อยมาก เพราะโดยพื้นฐานของระบบการศึกษาหลักสูตรการศึกษากฎหมายของไทยยังให้ความสำคัญกับกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่ เมื่อทนายความมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครองมีอยู่อย่างจำกัด การไปให้ความช่วยเหลือประชาชนก็จะลดน้อยลงไปด้วย ดังนั้น ข้อความคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองขึ้นนั้นจึงเป็นสิ่งที่ดี^{๔๙}

อย่างไรก็ดี ในการที่ประชาชนที่เป็นผู้ฟ้องคดีจะขอรับความช่วยเหลือ ขอคำปรึกษา แนะนำ หรือขอให้ทนายความเข้ามาดำเนินคดีแทน ก็จะมีเรื่องของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าป่วยการของทนายความเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในประเด็นนี้ต้องพิจารณาว่า ประชาชนที่จะให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี กรณีที่เป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีคงต้องมีการคัดกรองว่าจะให้ความช่วยเหลือในกรณีที่สมควรที่จะมีการฟ้องคดีและประชาชนมีข้อจำกัดก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะมีทนายความให้ความช่วยเหลือ แต่กรณีที่ประชาชนเป็นผู้ถูกฟ้องคดีก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีทนายความในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งหากประชาชนมีฐานะยากจนหรือไม่มีความสามารถในการชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าป่วยการของทนายความแล้ว ก็ควรจะมีหน่วยงานของรัฐที่จะเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในด้านดังกล่าว^{๕๐}

สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองได้จัดให้มีหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนดังนี้

- จัดตั้งฝ่ายรับฟ้องและให้คำปรึกษาประจำศาล ในการให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาแก่ประชาชนที่มาติดต่อศาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีและการดำเนินคดีในศาลก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยสำนักงานศาลปกครองได้จัดเจ้าหน้าที่ที่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวในทุกศาลปกครองทั่วประเทศ
- จัดทำข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้บริการแก่ประชาชนผ่านระบบ Call Center (สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ หรือ ๐-๒๑๔-๑๑๑๑ โดยให้บริการข้อมูลผ่านระบบเสียงอัตโนมัติ (IVR) และระบบโทรสารตอบกลับอัตโนมัติ (Fax) ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และให้บริการให้คำปรึกษาแนะนำและติดตามความเคลื่อนไหวคดีปกครอง และให้บริการข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองในวันและเวลาราชการ โดยประชาชนสามารถติดต่อสอบถามข้อมูลและข้อสงสัยทางโทรศัพท์ได้

^{๔๙} อ้างแล้ว.

^{๕๐} อ้างแล้ว.

● จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับคดีปกครองและการฟ้องคดีปกครองที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ของศาลปกครอง (<http://www.admincourt.go.th>) ไว้อีกหนึ่ง

สำหรับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในขั้นตอนของการช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองโดยการดูแลการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น ไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานศาล แต่ควรจะเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีขอบเขตหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านดังกล่าว เช่น สภานายความ^{๕๑}

จากบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองดังกล่าวไว้ข้างต้น เห็นได้ว่า การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นแก่ประชาชนในการฟ้องคดีหรือในการดำเนินคดีปกครอง โดยใช้การให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาแก่ประชาชนเท่านั้น ยังเป็นระบบที่มีประเด็นปัญหาในเรื่องดังกล่าวอยู่ เนื่องจากศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไม่สามารถดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดีได้ และนอกเหนือจากการให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่าศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้จัดให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการฟ้องคดีและในการดำเนินคดีแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีการจัดหาทนายความเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีในศาลปกครอง นอกจากนั้น ก็ไม่ปรากฏว่า ในการดำเนินการในการให้คำปรึกษาและแนะนำของสำนักงานศาลปกครองแก่ประชาชนที่มาขอคำปรึกษาหรือข้อมูลในการฟ้องคดีและการดำเนินคดี ก็ไม่ได้มีการแจ้งถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยการจัดหาทนายความมาทำหน้าที่ในการฟ้องคดีหรือการดำเนินคดีที่กฎหมายหรือหน่วยงานอื่น เช่น สภานายความและกองทุนยุติธรรม ที่มีการช่วยเหลือดังกล่าว แต่อย่างใด

๔.๑.๒ สภานายความ

สภานายความเป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจรัฐทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กรทางวิชาชีพที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมาย เช่น การรับรองผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาหรืออนุปริญญาทางนิติศาสตร์ ที่มีมาตรฐานศึกษาของสถานศึกษาของภาครัฐและเอกชนที่ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตทนายความ การกำหนดหลักสูตร วิธีการ และระยะเวลาสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ เพื่อฝึกอบรมมรรยาททนายความ หลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความ และการประกอบวิชาชีพทนายความ การวัดและประเมินผลการศึกษา แก่ผู้สำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ก่อนขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาต การรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทนายความ การควบคุมมรรยาทและการลงโทษมรรยาททนายความ การออกกฎหรือระเบียบข้อบังคับ สภานายความเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทนายความในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น และ สภานายความ ยังเป็นองค์กรที่มีการกิจอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ

^{๕๑} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ศ. พิเศษ ดร. ชานุชัย แสงวงศ์ดี รองประธานศาลปกครองสูงสุด ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ด้านการยุติธรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้อย่างกว้างขวางและทันกับความต้องการแก่ผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ทันต่อการพัฒนาการดำเนินกิจการทางปกครองของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นใช้บังคับในการจัดทำบริการสาธารณะภาครัฐด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน

หน้าที่สำคัญของสภานายความหน้าที่หนึ่งคือ การส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย ส่วนใหญ่สภานายความจะมีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีแพ่งหรือคดีอาญาเป็นหลัก เนื่องจากคดีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้คู่ความในคดีต้องมีทนายความในการดำเนินคดีแทน แต่อย่างไรก็ตาม สภานายความได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคดีปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นคดีพิเศษแยกออกจากฝ่ายสำนักช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยในคดีปกครองกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้บังคับให้คู่ความในคดีต้องมีทนายความ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองของสภานายความจึงถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของสภานายความ ทั้งนี้ ตามวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของสภานายความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ (๕)^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ ที่ว่า “ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย”

โดยในส่วนของการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๙ (มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๑) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) กฎหมายกำหนดให้มี “คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย” อันประกอบไปด้วย นายกสภานายความ อุปนายกสภานายความฝ่ายช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย เลขาธิการสภานายความ และบุคคลอื่นอีกไม่เกินแปดคนที่คณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่ป็นทนายความมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘

^{๕๒} พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘

มาตรา ๗ สภานายความมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ

(๒) ควบคุมมรรยาทของทนายความ

(๓) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภานายความ

(๔) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภานายความ

(๕) ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย

๒) คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘

๓) กฎหมายกำหนดให้มี “กองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย” ซึ่งมีที่มาจากเงินที่สภานายความจัดสรรให้เป็นประจำปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของเงินรายได้ของสภานายความของปีที่ล่วงมา เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และดอกผลของเงินดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘

๔) รูปแบบในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสภานายความสามารถทำได้ใน ๓ รูปแบบ คือ

- (๑) การให้คำปรึกษา หรือแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย
- (๒) การรำนนิติกรรมสัญญา
- (๓) การจัดหาทนายความว่าต่างแก่ต่างคดี

โดยคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายจะจัดให้มีทนายความประจำเพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวข้างต้นก็ได้ โดยให้ได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘

๕) การขอเข้ารับการช่วยเหลือทางกฎหมายจากสภานายความนั้น ประชาชนผู้ที่มีสิทธิที่จะขอเข้ารับการช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ แต่อย่างไรก็ตาม ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองนั้น ในบางกรณีที่คำสั่งทางปกครองส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก กรณีนี้แม้ว่าประชาชนดังกล่าวจะไม่ใช่ผู้ยากไร้ สภานายความก็สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนโดยรวม^{๕๓}

สำหรับการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น สภานายความได้กำหนดให้มีข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๒๙ ที่ได้กำหนดถึงรายละเอียดขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ ข้างต้น โดยได้กำหนดให้มี “สำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย” และในส่วนของคดีปกครองนั้น สภานายความได้จัดให้มี “สำนักงานคดีปกครอง” ขึ้นมาเป็นการเฉพาะขึ้นอีกสำนักหนึ่งด้วย โดยสำนักงานคดีปกครอง สภานายความจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีพันธกิจที่สำคัญ ดังนี้^{๕๔}

^{๕๓} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายทินกร สุรบถพิตร รองประธานกรรมการ สำนักงานคดีปกครอง สภานายความ

^{๕๔} สมพงษ์ จูตันชวน. ๒๕๕๔. บทบาทของสภานายความต่อกระบวนการยุติธรรมทางการปกครอง. หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า ๑๒.

๑. ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภาพนายความและคณะกรรมการมารยาททนายความ

๒. เป็นที่ปรึกษาจัดหาทนายความให้กับคณะกรรมการสภาพนายความ คณะกรรมการมารยาททนายความ กรรมการสอบสวน และเจ้าหน้าที่ของสภาพนายความในคดีที่หน่วยงานของสภาพนายความ กรรมการสภาพนายความ เจ้าหน้าที่สภาพนายความถูกฟ้องเป็นคดีในศาลปกครอง

๓. พัฒนาและส่งเสริมการใช้กฎหมายปกครองของทนายความให้มีความรู้และความสามารถในการใช้กฎหมายปกครองอย่างแพร่หลาย

๔. ส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้กฎหมายปกครองแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ร่วมมือกับองค์กร สำนักงานศาลปกครอง และศาลปกครองในการเผยแพร่และจัดดำเนินการด้านการดำเนินคดีในศาลปกครองแก่ประชาชน

๕. ดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อเสนอต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา^{๕๕}

๖. จัดหาทนายความให้แก่กรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเพื่อนั่งเวรหรือให้คำปรึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับคดีปกครอง

๗. จัดทำเอกสารเกี่ยวกับคดีปกครองสำหรับทนายความ

๘. จัดสัมมนากฎหมายปกครองเรื่องประชาชนได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายปกครองอย่างไร

ทั้งนี้ ในการดำเนินการของสำนักงานคดีปกครองสภาพนายความได้จัดให้มีทนายความให้คำปรึกษาและให้ทนายความเป็นผู้รับมอบอำนาจ ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี โดยกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนสำนักงานคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๖ โดยกำหนดถึงการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้กับทนายความซึ่งรับมอบอำนาจคดีปกครอง โดยค่าตอบแทนดังกล่าวหมายความรวมถึง ค่าวิชาชีพ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าน้ำมันรถยนต์ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ^{๕๖}

ประชาชนที่มีร้องขอความช่วยเหลือกับสภาพนายความนั้นจะต้องมายื่นหนังสือร้องขอความช่วยเหลือสำนักช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติทนายความ มาตรา ๗๘ กำหนดว่าต้องเป็นผู้ยากไร้และไม่ได้ความเป็นธรรม และตามมาตรา ๗๙ การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้แก่การให้คำปรึกษา หรือแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย การจัดหาทนายความว่าต่างแก่ต่าง

^{๕๕} ปัจจุบันได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้จัดทำรายงาน)

^{๕๖} สมพงษ์ จูตันชวน. ๒๕๕๔. บทบาทของสภาพนายความต่อกระบวนการยุติธรรมทางการปกครอง. หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า ๑๔-๑๖.

ในคดีปกครอง สภาพนายความได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวประกอบกับกฎหมายปกครองเพียงแต่ไม่บังคับให้คู่กรณีต้องมีนายความในการดำเนินคดีในศาลปกครอง แต่ก็ไม่ได้ห้ามไม่ให้มีนายความในคดีปกครองแต่อย่างใด^{๔๗} ดังนั้น สภาพนายความจึงได้มีการจัดโครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ภายในสภาพนายความ โดยได้จัดตั้ง “สำนักงานคดีปกครอง” เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้อพิพาททางปกครองไว้และได้มีการจัดทำบัญชีนายความที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ด้วย

ด้วยสำนักงานคดีปกครอง สภาพนายความ เป็นหน่วยงานที่สภาพนายความจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือว่าต่างแก่ต่างให้ประชาชนที่มีข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการฟ้องร้องดำเนินการต่อศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองไว้และนับวันยังจะมีคดีข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมากขึ้นเป็นลำดับ สำนักงานคดีปกครองจึงมีความจำเป็นจะต้องมีงบประมาณมาช่วยเหลือเพื่อดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง กรณีที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวตามหลักการและเหตุผลความเป็นมาของการจัดตั้งสำนักงานคดีปกครองและความจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณในการดำเนินงานตามที่จะได้กล่าวเป็นลำดับต่อไป

เมื่อประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๗๖ ให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองขึ้นใหม่ เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งทางคดี ในข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายมหาชนหรือ กฎหมายปกครอง ในระบบการพิจารณาพิพากษาแบบไต่สวน (Inquisitorial system) เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สิ้นสุดลง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประเทศไทยได้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้น และประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๒๓ จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอันเกิดการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง ในระบบการพิจารณาพิพากษาแบบไต่สวนอยู่เช่นเดิม

การใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและการปกครองนั้น เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน (Public law) หรือ กฎหมายปกครอง (Administrative law) ที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนทุกคนเป็นส่วนรวม และในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิและ

^{๔๗} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ศ. พิเศษ ดร. ชานูชัย แสงวงศ์ดี รองประธานศาลปกครองสูงสุด และข้อมูลจากการตอบคำถามของนายประพัฒน์ ต้นสุวรรณนท์ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

เสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกิจและบทบาทของศาลปกครองที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองว่าการกระทำและละเว้นการกระทำตามหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปโดยชอบ และถูกต้องและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายที่รัฐสภาได้ตรารึขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันไม่ให้สิ่งที่ไม่พึงประสงค์ คือ การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประเทศที่พัฒนาแล้วที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (written law system) เช่นเดียวกับประเทศไทยส่วนมากนั้น ได้ใช้องค์กรตุลาการที่เรียกว่า ศาลปกครอง ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาทางการบริหารแผ่นดิน เพราะจะช่วยควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎ ได้อย่างถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม

เพื่อให้ทันต่อการดำเนินกระบวนยุติธรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่นั้น ในการประชุมคณะกรรมการสภาพนายความครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ เดือน พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานคดีปกครองขึ้นเป็นส่วนงานหนึ่งของสภาพนายความ ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทางคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองของสภาพนายความและเป็นหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีทางปกครอง หรือกิจการอื่นที่ได้รับมอบหมาย เมื่อสภาพนายความได้ออกข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานของสภาพนายความและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภาพนายความ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ขึ้นใหม่ การแบ่งส่วนงานส่วนกลางของสภาพนายความที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบังคับฉบับดังกล่าว ในข้อ ๔ อนุบัญญัติ ๔.๑.๔ สำนักงานคดีปกครอง เป็นหนึ่งของหน่วยงานส่วนกลางสภาพนายความ ที่มีภารกิจอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครองทั้งปวง และสำนักงานคดีปกครองได้ปฏิบัติภารกิจหน้าที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้เป็นระยะเวลา ๑๒ ปีเศษ

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานและการพัฒนาสำนักงานคดีปกครองยุทธศาสตร์ การดำเนินงานของสำนักงานคดีปกครอง ดังนี้ คือ

๑. ยุทธศาสตร์ในการช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายทางคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีพิพาทหรือมีข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายมหาชน หรือ กฎหมายปกครอง และมีการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นระบบการไต่สวน นอกเหนือจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทางคดีที่คู่กรณีเสนอต่อศาลแล้ว ศาลที่พิจารณาพิพากษามีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้เองตามกฎหมาย การให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง จึงจำเป็นต้องจัดหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองทุกด้านที่เหมาะสม แก่ประชาชนที่มาขอรับใช้บริการจากสภาพนายความ ให้มาทอดตามความต้องการและทั่วถึง

๒. ยุทธศาสตร์ในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับทางคดีปกครอง

๒.๑ ให้ความช่วยเหลือการดำเนินคดีทางปกครอง นอกเหนือจากการต้องยึดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ แล้ว สำนักงานคดีปกครองจะให้ความช่วยเหลือคดีทางปกครองแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จนเกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก ที่เป็นกลุ่มชนหรือสิทธิของชุมชน ไม่ว่าจะได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

๒.๒ ให้ความช่วยเหลือคดีข้อพิพาทหรือโต้แย้งทางปกครองที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลกระทบต่อการรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

๒.๓ ให้ความช่วยเหลือคดีข้อพิพาทหรือโต้แย้งทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง ทั้งนี้โดยการคำนึงตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการที่ดี

๒.๔ ให้ความช่วยเหลือทางคดีปกครองในกรณีอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายบัญญัติไว้

สำนักงานคดีปกครองกำหนดให้มีการฝึกอบรม และการส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ให้แก่บุคลากรและประชาชน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ เช่น

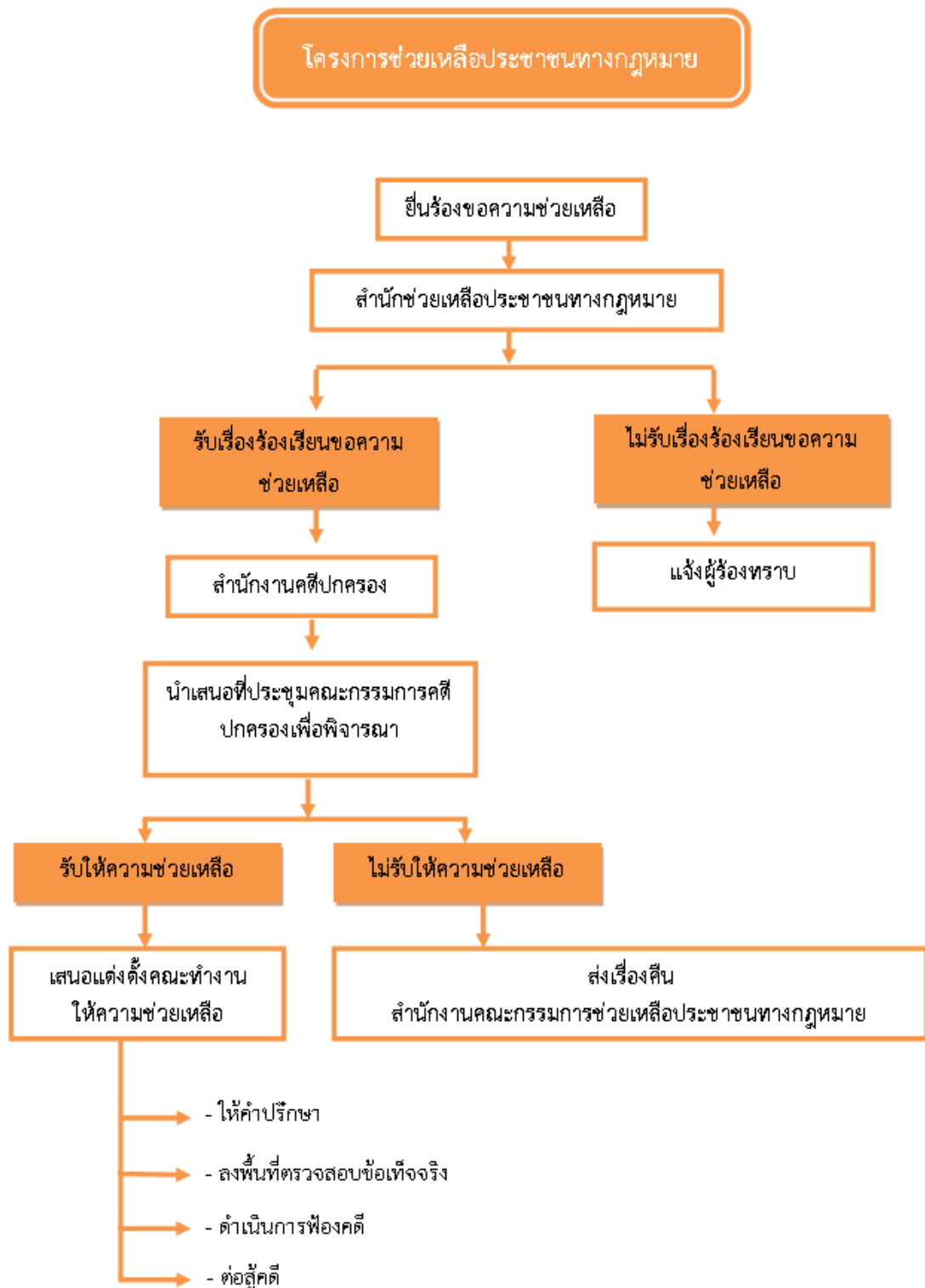
- หลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำนักงานคดีปกครอง
- โครงการอบรมทนายความอาสาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของสำนักงานคดีปกครอง
- โครงการจัดการศึกษาอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตร สาขากฎหมายปกครองแห่งสภานายความเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายเกิดทักษะและความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง
- หลักสูตรกฎหมายกับประชาชน
- หลักสูตรกฎหมายปกครองกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ในการที่ประชาชนที่เป็นผู้ฟ้องคดีจะขอรับความช่วยเหลือ ขอคำปรึกษาแนะนำ หรือขอให้มีทนายความเข้ามาดำเนินคดีแทน ก็จะมีเรื่องของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าป่วยการของทนายความเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในประเด็นนี้ต้องพิจารณาว่า ประชาชนที่จะให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี กรณีที่เป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีคงต้องมีการคัดกรองว่าจะให้ความช่วยเหลือในกรณีที่สมควรที่จะมีการฟ้องคดีและประชาชนมีข้อจำกัดก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะมีทนายความให้ความช่วยเหลือ แต่กรณีที่ประชาชนเป็นผู้ถูกฟ้องคดีก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีทนายความ

ในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งหากประชาชนมีฐานะยากจนหรือไม่มีความสามารถในการชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าป่วยการของทนายความแล้ว ก็ควรจะมีหน่วยงานของรัฐที่จะเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในด้านดังกล่าว

บทบาทของสภานายความในการจัดให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองนี้ จึงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญ เนื่องจากในการดำเนินคดีในศาลปกครองผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานของรัฐ) จะเป็นอัยการ หรือผู้ว่าคดีซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงสามารถเข้าถึงข้อมูล กฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ฟ้องคดีด้วยตนเองโดยไม่มีทนายความให้ความรู้ คำแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่าง ๆ การดำเนินคดีจะดังกล่าวย่อมอ่อนด้อยลงไป ดังนั้น ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลทั้งหลายซึ่งรวมถึงในศาลปกครองด้วยนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมิทนายความเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินคดี อย่างน้อยที่สุดคือการเข้าไปให้คำปรึกษา เพราะทนายความเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการดำเนินคดีโดยตรง โดยการขอความช่วยเหลือของประชาชนในคดีปกครองนั้น เริ่มต้นจากกรณีที่ประชาชนเห็นว่าตนเองถูกโต้แย้งสิทธิและได้ทำการยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือ สำนักงานคดีปกครองของสภานายความจะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และหากเห็นว่าเป็นคดีปกครองที่สามารถดำเนินการต่อไปโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ก็จะสามารถรับไว้และให้ความช่วยเหลือโดยการให้คำปรึกษาและวางแผนแนวทางในการดำเนินคดีปกครองตั้งแต่ต้นไปจนถึงขั้นตอนการฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีปกครองต่อไป สำหรับในส่วนของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองในหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงยุติธรรม เนติบัณฑิตยสภา หรืออัยการ นั้น แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานที่จัดให้มีการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว แต่ก็พบว่าหน่วยงานเหล่านั้น ไม่มีบุคลากรที่จะเข้าไปว่าความแก้ต่างคดีที่จะต้องใช้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ซึ่งในทางปฏิบัติมาจากสภานายความ ดังนั้น แม้จะมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีนี้ ก็ยังคงต้องมีความจำเป็นในการอาศัยผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายจากสภานายความทั้งสิ้น กรณีนี้ หากรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในคดีปกครอง รัฐควรจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรของสภานายความให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครอง เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๕๘}

^{๕๘} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายทินกร สุรบัณฑิต รองประธานกรรมการ สำนักงานคดีปกครอง สภานายความ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐



แผนภาพที่ ๓. โครงการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสำนักงานคดีปกครอง สภานายความ

จากระบบในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดยสำนักงานคดีปกครอง สภานายความ นั้น เห็นได้ว่า สภานายความได้จัดให้มีระบบในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีข้อพิพาททางปกครองและมีกรณีที่จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยการจัดหา

ทนายความให้ความช่วยเหลือ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวของสภาทนายความเป็นการดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศและดำเนินการโดยขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี่ ได้แก่ ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงกองทุนยุติธรรมและสำนักงานกองทุนยุติธรรม การดำเนินการของสภาทนายความโดยสำนักงานคดีปกครองดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่ว่า บทบาทของสภาทนายความในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดยจัดหาทนายความให้แก่ประชาชนในการฟ้องคดีและในการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น เป็นไปในขอบเขตที่จำกัด นอกจากนั้น การจัดทำหลักสูตรในการให้การศึกษอบรมแก่ทนายความเพื่อให้ทนายความเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองและเพื่อจัดทำบัญชีทนายความผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง และหากสภาทนายความพิจารณาแล้วเห็นว่าประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความให้ สภาทนายความจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความจากบัญชีดังกล่าวนั้น ในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นที่น่าสนใจในการดำเนินการจัดทำหลักสูตรอบรมดังกล่าวของสภาทนายความนั้น เป็นประเด็นที่หลักสูตรดังกล่าว จัดทำขึ้นโดยขาดการประสานงานขอความคิดเห็นหรือข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (แม้ว่าในทางกฎหมายจะสามารถกระทำได้) เพื่อสร้างความเข้าใจและระบบในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

๔.๑.๓ สำนักงานกองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ภารกิจของกระทรวงยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองนั้น จำแนกได้เป็น ๒ ภารกิจ ได้แก่ การให้คำปรึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง และ การให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความในคดีปกครอง กล่าวคือ

๑) การให้คำปรึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีได้เข้าไปมีส่วนให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษาประชาชนด้านกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงจัดให้มีที่ปรึกษากฎหมาย แนะนำปัญหาข้อกฎหมาย และคดีความแก่ประชาชนที่มาขอรับความช่วยเหลือ เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองและดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ^{๕๙}

^{๕๙} กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๔๕

กระบวนการดำเนินการให้คำปรึกษากฎหมาย



แผนภาพที่ ๔. กระบวนการดำเนินการให้คำปรึกษากฎหมายของสำนักงานกองทุนยุติธรรม^{๖๐}

๒) การให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความในคดีปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานกองทุนยุติธรรมของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

^{๖๐} http://nakhonratchasima.moj.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=165 [๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐].

กองทุนยุติธรรมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย^{๖๑} มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน การดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุนตามแนวทางการใช้จ่ายเงินกองทุนยุติธรรมที่สำนักงานกองทุนยุติธรรมได้กำหนดขึ้น^{๖๒}

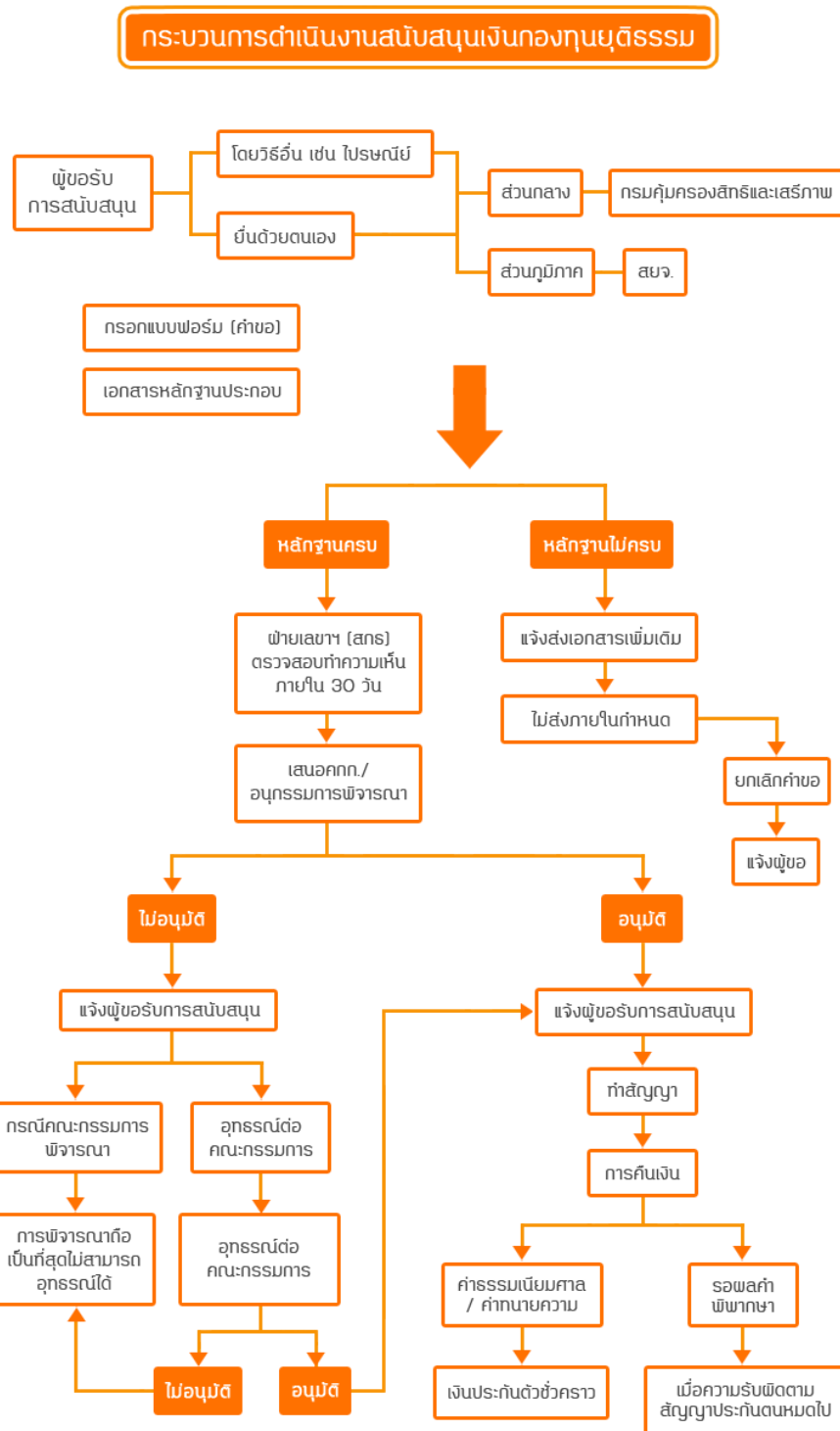
โดยที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับความช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยกำหนดให้ประชาชนสามารถรับความช่วยเหลือได้ทั้งในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง คดีเยาวชนและครอบครัว คดีศาลชั้นอุทธรณ์ และคดีอื่น รวมถึงการบังคับคดี^{๖๓} และกองทุนยุติธรรมจะให้ความช่วยเหลือในส่วน of ค่าจ้างทนายความ ค่าที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดี หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี เช่น ค่าตรวจพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการสอบแนวเขตรังวัดที่ดิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือทางดาวเทียม การอ่าน แปล ตีความ หรือวิเคราะห์ภาพถ่าย^{๖๔}

^{๖๑} พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘.

^{๖๒} ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๓.

^{๖๓} ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๔

^{๖๔} ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๙



แผนภาพที่ ๕. กระบวนการดำเนินงานสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมของสำนักงานกองทุนยุติธรรม^{๖๕}

^{๖๕} http://nakhonratchasima.moj.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=123 [๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐].

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งกองทุนยุติธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน^{๖๖} ไว้ว่าต้องคำนึงถึง

- (๑) พฤติการณ์และข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (๒) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (๓) โอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือ หรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น

ในทางปฏิบัติจะพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรมเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ ในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานคดีปกครองอำนวยความสะดวกในการเขียนคำร้องและร่างคำฟ้องให้กับผู้ร้องอยู่แล้ว ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่ประชาชนมีโอกาสดำเนินการบรรเทาเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นแล้ว อีกทั้งในการฟ้องคดีปกครองประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในการดำเนินคดีได้โดยง่าย ไม่ว่าจะเป็นการเขียนคำร้อง การขอความช่วยเหลือจากทางศาลโดยตรง หรือตามช่องทางการช่วยเหลือต่าง ๆ รวมถึงมีเจ้าหน้าที่ปกครองช่วยอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว จึงทำให้ในปัจจุบันกองทุนยุติธรรมยังไม่มี การให้ความช่วยเหลือทางคดีปกครองแก่ประชาชนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหากคดีปกครองใดมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการดำเนินคดี กองทุนยุติธรรม จะพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงของประชาชนที่จะขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมอีกครั้ง

อย่างไรก็ดี แม้จะมีความช่วยเหลือตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว แต่ประชาชนก็ควรมีทนายความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครอง เนื่องจากทนายความจะสามารถเป็นที่พึ่งให้กับประชาชนในด้านกฎหมายได้ โดยให้คำปรึกษาในการฟ้องคดีว่าควรจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายใดบ้าง โดยอาจจัดหาทนายความอาสาหรือทนายความขอแรงมาช่วยในคดีด้วย ทั้งนี้ ขณะนี้กองทุนยุติธรรมอยู่ระหว่างการยกร่างระเบียบของกองทุนยุติธรรม โดยให้มีทนายความในการช่วยเหลือประชาชนในคดี민โนสาเร่ คดีปกครอง คดีคุ้มครองผู้บริโภค และคดีแรงงานเพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น^{๖๗}

เมื่อพิจารณาถึงระบบในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความเข้ามาดำเนินคดีในศาลปกครองให้กับประชาชนของกองทุนยุติธรรมและสำนักงาน

^{๖๖} พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘

^{๖๗} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางสาวมยุรี จำรัส ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

กองทุนยุติธรรมแล้วเห็นได้ว่า ด้วยโครงสร้างและบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า ระบบในการให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรมในกรณีนี้ มีความสมบูรณ์และมีความพร้อมอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความผ่านระบบของกองทุนยุติธรรมและสำนักงานกองทุนยุติธรรมเป็นไปอย่างจำกัดและเกิดขึ้นได้น้อย อันเนื่องมาจากการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั่นเอง นอกจากนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งคือการขาดการประสานงานทั้งในด้านของการแลกเปลี่ยนความรู้หรือข้อมูลระหว่างหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสำนักงานศาลปกครองในการทำความเข้าใจถึงระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง และการขาดการประสานงานในด้านความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทนายความในคดีปกครองอีกด้วย

๔.๑.๔ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า เพื่อให้มีหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนและการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้โดยสรุปเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในกรณีนี้ ดังนี้

๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจาก การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

๓) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง^{๖๘}

^{๖๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐-๒๓๑.

ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และประสงค์จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความช่วยเหลือ โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชนหรือเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมเป็นลำดับแรกและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามกรณีนั้นๆ รวมถึงอาจมีการลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงอีกทางหนึ่งก็ได้ ภายหลังจากการรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำชี้แจงข้อเท็จจริง และดำเนินการสอบสวนแล้ว จะมีกระบวนการขั้นตอนการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นดังนี้

๑) หากผลการสอบสวนพบว่าข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐมิได้มีการกระทำผิดตามข้อร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมทั้งเหตุผลคำอธิบาย อย่างไรก็ตาม ยังเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งหากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็พร้อมจะพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

๒) หากปรากฏว่าถึงแม้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกระทำถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ด้วยเหตุแห่งความลำสมัยของกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการไปตามนั้นและหรือเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไปในทางที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่สมอกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาดำเนินการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎหมายให้มีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์หาเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะได้รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาต่อไป

๓) หากการสอบสวนพบว่าข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมีการกระทำผิดจริงตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจลงโทษเอง แต่สามารถมีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ทำการแก้ไขปรับปรุงและเยียวยาความทุกข์ร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียน

๔) ในกรณีที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นๆ เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และหากรัฐมนตรียังเพิกเฉย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีสั่งการต่อไปได้

๕) เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อ

คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นกรณีเร่งด่วน และเปิดเผยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านสื่อต่าง ๆ ^{๖๙}

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับข้อร้องเรียนที่อาจนำไปสู่การฟ้องคดีปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยุติการพิจารณาสอบสวนเมื่อเรื่องที่ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วทำให้ประชาชนจะต้องไปดำเนินการในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองด้วยตนเองและเข้าสู่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๕๒ และจะต้องยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นทันทีที่เป็นเหตุให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีปกครองผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งเป็นไปโดยผลทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่สามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้คดีให้ชั้นศาล ดังนั้นทนายความจึงมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจกฎหมายปกครองและคดีปกครอง เมื่อเทียบกับคดีแพ่งคดีอาญายังมีจำนวนน้อยมากเพราะโดยพื้นฐานของระบบการศึกษากฎหมายของไทยยังให้ความรู้ความสำคัญกับกฎหมายแพ่งกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาอยู่เมื่อทนายความมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครองมีอยู่อย่างจำกัดการไปให้ความช่วยเหลือประชาชนก็จะลดน้อยลงไปด้วย

ทั้งนี้ การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้ตัดอำนาจขององค์กรตรวจสอบทุกองค์กรเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแล้วนั้น ทำให้ประชาชนนั้นมีภาระความจำเป็นในการดำเนินการกระบวนการพิจารณา ในประเด็นของศาลปกครองนั้น มีความเห็นว่าถึงแม้จะมีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมพยานหลักฐาน ให้ความเห็นเบื้องต้นนั้นน่าจะไม่ใช่การเพียงพอ แต่การจัดให้มีทนายความในศาลปกครองให้กับประชาชนนั้น ควรมีระบบที่ชัดเจน ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และมีการกำกับดูแลทนายความให้เป็นที่ยอมรับ รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนให้สะท้อนกับสภาพความเป็นจริงของเศรษฐกิจในปัจจุบันด้วย ^{๗๐}

นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจุบันมีการพัฒนากฎหมายมหาชน ส่งผลให้ช่องทางการตรวจสอบอำนาจรัฐมีมากตามขึ้นด้วยโดยประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ง่ายขึ้น หากประชาชนได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่มิชอบ หรือเจ้าพนักงานปฏิบัติงานล่าช้า ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อศาลปกครองได้โดยตรง อีกทั้งหากประชาชนไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ศาลปกครองจะมีเจ้าพนักงานคดีปกครองช่วยให้คำปรึกษาและให้คำช่วยเหลือกับประชาชน แต่เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีทางปกครองใช้ระบบไต่สวน โดยศาลจะพิจารณาคดีจากพยานหลักฐานเป็น

^{๖๙} http://www.ombudsman.go.th/10/3_0.asp [๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐].

^{๗๐} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายสงัด ปิณฑิ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รับผิดชอบงานสายสอบสวน ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

สำคัญ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วในคดีปกครองฝ่ายรัฐมีแนวโน้มชนะคดีประมาณ ๗๐% หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หากเป็นกรณีคดีที่เข้าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครอง ก็จะส่งเรื่องไปยังศาลปกครองโดยตรง โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ ไม่มีอำนาจบังคับ และหากเรื่องเข้าสู่กระบวนการของศาลปกครองแล้ว ก็จะไม่มีความสามารถในการดำเนินการใดๆ อีก^{๗๑}

ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชน



แผนภาพที่ ๖. ขั้นตอนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชน

^{๗๑} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายประจักษ์ธรรม โรจนะภิรมย์ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

จากบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ได้ยื่นมายังผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และหากมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียนแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ในกรณีดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีระบบเกี่ยวกับการดำเนินการจัดหาทุนความให้แก่ประชาชนในการดำเนินคดีในศาลปกครอง หากมีกรณีที่ประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองโดยทุนความแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากหากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นการดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทุนความในการดำเนินคดีให้กับประชาชนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กองทุนยุติธรรมและสำนักงานกองทุนยุติธรรมและสภานายความแล้ว สามารถกล่าวเป็นความเห็นโดยสรุปได้ว่า ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทุนความในการดำเนินคดีให้กับประชาชนของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่แยกเป็นเอกเทศโดยไม่มีมีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด นอกจากนั้น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในกรณีดังกล่าวของแต่ละหน่วยงานต่างก็มีข้อจำกัดเป็นการเฉพาะของแต่ละหน่วยงานโดยไม่มีการประสานงานหรือมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้ประชาชนที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีทุนความในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีในศาลปกครอง ได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองอย่างจำกัดโดยส่งผลกระทบดังต่อไปนี้

๑) สิทธิของประชาชนในการได้รับโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยการจัดหาทุนความในการดำเนินคดีปกครองมีอยู่อย่างจำกัดและไม่เป็นระบบที่มีความสมบูรณ์

๒) สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประชาชนที่ไม่มีทุนความเข้ามาช่วยเหลือในระหว่างการดำเนินคดีในศาลปกครอง เช่น ในการจัดทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมในการต่อสู้คดีของประชาชน เป็นไปอย่างจำกัด ไม่สมบูรณ์ และอาจเกิดข้อบกพร่อง กรณีดังกล่าวย่อมทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองเป็นไปโดยครบถ้วนสมบูรณ์ อันจะส่งผลให้เกิดผลเสียและข้อเสียเปรียบในการในการดำเนินคดี

ปกครองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคู่ความหรือเป็นคู่กรณีในคดีมีพนักงานอัยการเข้าทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓) ด้วยข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของระบบในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทนายความในการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการส่งเสริมหรือสนับสนุนและมีข้อจำกัดในการเข้าถึงความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างเต็มที่

๔.๒ บทบาทของทนายความในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

๔.๒.๑ บทบาทของทนายความในระบบกฎหมายไทย

ทนายความของไทยต้องเป็นผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ การปฏิบัติหน้าที่ของทนายความไทยจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ โดยบทบาทของทนายความตามที่สภาทนายความกำหนดไว้คือมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนทั้งกรณีที่ประชาชนเป็นลูกความประชาชนเป็นคู่กรณี และประชาชนทั่วไป ดังนั้น หน้าที่ของทนายความโดยทั่วไปจึงอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ รูปแบบ ^{๓๒} ดังนี้

๑) การว่าความในศาล คือ ว่าต่างแก้ต่างให้ลูกความซึ่งถือเป็นว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของงานในหน้าที่ทนายความในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาทได้จริง ๆ และจำเป็นต้องดำเนินการทางศาล

๒) การเป็นที่ปรึกษากฎหมาย คือ การให้คำปรึกษา หรือ คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย โดยทนายความจำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญกฎหมายหลายด้าน และมีความรู้ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมายจนถึงขั้นที่อาจถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งการทำหน้าที่ให้คำปรึกษารวมถึงการดำเนินการประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาทเพื่อจะได้ไม่ต้องนำคดีมาขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น

๓) การเป็นผู้แทนทำกิจกรรมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักให้แก่ผู้ว่าจ้าง เช่น การร่างนิติกรรมสัญญา

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของทนายความในศาลปกครองของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ได้บัญญัติให้การดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะ

^{๓๒} อุทิศ สวयरูป. ๒๕๔๔. สถานะและบทบาทของทนายความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้... จึงเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของทนายความในคดีปกครองยังมีความจำเป็นต่อคู่กรณี และอาจจะมีส่วนในการอำนวยความสะดวกในศาลปกครอง เช่นเดียวกับบทบาทหน้าที่ของทนายความในศาลยุติธรรม เพราะประชาชนที่เป็นคู่กรณีอาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายมหาชน

โดยในการทำหน้าที่ของทนายความในคดีปกครองในกรณีที่คู่กรณีมีการมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินคดีแทนในศาลปกครอง ได้แก่ การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม ยื่นคำแถลง และนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือช่วยคู่ความในการรวบรวมข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานมานำเสนอต่อศาลเพื่อพิสูจน์ให้ได้ตามข้อกล่าวหาหรือข้อต่อสู้ของฝ่ายตน ซึ่งการทำหน้าที่ของทนายความดังกล่าวถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกอันเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ต่อส่วนรวมอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น หากมีทนายความที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน และมีประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน จึงนับว่าจะมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและความยุติธรรมต่อคู่กรณี และยังเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้แก่ประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยบทบาทของทนายความที่เข้าไปดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองอาจจะมีลักษณะบทบาทของตัวแทนหรือที่ปรึกษากฎหมายแก่คู่กรณี^{๗๓}

๔.๒.๒ บทบาทของทนายความในระบบกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายปกครองของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ในการวิจัยข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงจะจำกัดขอบเขตกฎหมายต่างประเทศไว้เพียง ๒ ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน

๑) บทบาทของทนายความในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดถึงบทบาทของทนายความคดีปกครองเพื่อทำหน้าที่แทนโจทก์ไว้ว่า โจทก์ไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องมีทนายความในคดีบางประเภท เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่โจทก์ถูกบังคับให้ต้องมีทนายความเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีแทนในคดีปกครองที่มีคำขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชำระเงินให้แก่โจทก์ หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้นการกระทำ หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่โจทก์จะต้องชำระเงินให้แก่ฝ่ายปกครอง นอกจากนั้น จะต้องต้องมีทนายความดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือในสภา

^{๗๓} อูทิศ สวรูป. ๒๕๔๔. สถานะและบทบาทของทนายความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แห่งรัฐและศาลฎีกา^{๗๔} สำหรับกรณีที่คู่กรณีมีทนายความเป็นผู้ดำเนินคดีแทน ทนายความจะต้องเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนโจทก์ โดยทนายความที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินคดีแทนจะมีหน้าที่ต้องทำบันทึกแสดงข้ออ้าง ข้อโต้แย้งของคู่ความเพื่อยื่นต่อศาลปกครอง^{๗๕} รวมทั้งทนายความอาจต้องแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อสรุปความเห็นของตนก่อนสภาแห่งรัฐจะมีการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี^{๗๖}

๒) บทบาทของทนายความในคดีปกครองของประเทศเยอรมัน

กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศเยอรมัน ระบบศาลของประเทศเยอรมันแบ่งออกเป็นหลายศาล ซึ่งบทบาทของทนายความของเยอรมันในแต่ละศาลจึงมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป เช่น การดำเนินคดีแรงงานในศาลแรงงานสัมพันธ์ จำเลยจะต้องมีทนายความเพื่อดำเนินคดีศาลสังคม คู่ความจะมีทนายความหรือไม่ก็ได้ตามความจำเป็น

ในส่วนของการดำเนินคดีในศาลปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) มาตรา ๖๗^{๗๗} บังคับให้ต้องมีทนายความเป็นตัวแทนว่าต่างและแตกต่างให้ในการดำเนินคดีในศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ในศาลปกครองชั้นต้นอื่นนั้น คู่ความจะแต่งตั้งทนายความหรือไม่ก็ได้

จากบทบาทของทนายความในคดีปกครองของต่างประเทศและของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นได้ว่า บทบาทของทนายความในการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของต่างประเทศและของประเทศไทยนั้น โดยหลักแล้วไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องมีทนายความในการเข้ามาดำเนินคดีปกครองแทน แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสก็กำหนดบังคับให้ต้องมีทนายความในคดีปกครองที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน แต่สำหรับในการดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และในสภาแห่งรัฐอันเป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสและในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสหพันธ์รัฐของประเทศเยอรมนีล้วนแต่บังคับให้ต้องมีทนายความเป็นตัวแทนว่าต่างคดีแทนคู่กรณีเสมอ แต่ในการดำเนินคดีปกครองในบริบทของกฎหมายไทยนั้น ในการดำเนินคดีทั้งในส่วนศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด กฎหมายไม่ได้บังคับให้คู่กรณีจะต้องมีทนายความแต่อย่างใด

๔.๓ แนวทางการพัฒนาบทบาทของทนายความในระบบการช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครอง

จากการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนของประเทศไทยพบว่า กฎหมายไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือประชาชนใน

^{๗๔} ชาญชัย แสงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง ๗, ๒ (มีนาคม ๒๕๓๑): ๑๑๔-๑๑๘.

^{๗๕} Tony Sauvel, หนังสือเชิงอรรถที่ ๑๓ หน้า ๑๐-๑๑, อ้างถึงในชาญชัย แสงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง ๗, ๒ (มีนาคม ๒๕๓๑): ๓๑๘.

^{๗๖} ชาญชัย แสงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง ๗, ๒ (มีนาคม ๒๕๓๑): ๓๑๘.

^{๗๗} มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายแก้ไข ฉบับที่ ๖, ๑ พุทธศักราช ๑๙๙๖.

การดำเนินคดีทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง โดยผ่านช่องทางของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมและความสามารถในการต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมกันกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔.๓.๑ สิทธิและการสร้างความเสมอภาคในการดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชน

ระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรมของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และสภาพนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ แล้ว สามารถจัดแบ่งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองออกเป็น ๒ ลักษณะดังนี้

๑) การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเพื่อให้เข้าถึงสิทธิทางกฎหมายในการดำเนินคดีปกครอง

การให้ความช่วยเหลือกรณีนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนคดีปกครองในขั้นต้นเสมือนเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิเพื่อที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่จะไม่มีการจัดหาทนายความเพื่อดำเนินคดีในศาลปกครองให้ประชาชนแต่อย่างใด โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกันตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและการให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องคดีและดำเนินคดีในศาลปกครอง

สำหรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบข้อร้องเรียนของประชาชนและหากเห็นว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวต่อไป

ด้วยข้อจำกัดของสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในทางคดีปกครองโดยไม่มีการจัดหาทนายความเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในการดำเนินคดีปกครองนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีของประชาชนทั้งในทางรูปแบบ เช่น การร่างหรือเขียนเอกสารในการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นกรณีของคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และคำร้องคำขออื่น ๆ รวมถึงการติดต่อศาลปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองในขั้นตอนระหว่างการดำเนินคดีในศาลปกครองและในขั้นตอนของการบังคับคดีปกครองในท้ายที่สุดเมื่อศาลมีคำพิพากษา นอกจากนั้น ในการดำเนินคดีในการโต้แย้งคัดค้านและการให้เหตุผลในเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายปกครองหรือกฎหมายวิธี

พิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นการใช้การตีความกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมและมีความรู้ทางนิติศาสตร์เป็นการเฉพาะ หากไม่มีบุคคลที่มีความรู้ดังกล่าวหรือทนายความเข้ามาให้ความช่วยเหลือประชาชน ย่อมส่งผลให้สิทธิในทางเนื้อหาในการดำเนินคดีในศาลปกครองเป็นไปได้อย่างจำกัด และไม่มีคุณสมบัติแต่อย่างใด

๒) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทนายความ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหลักการในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติรองรับหลักความเสมอภาคไว้ว่า “บุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น “ความเสมอภาค” (Equality) ตามหลักสิทธิมนุษยชนและตามหลักกฎหมาย จึงหมายถึงสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชน โดยรวมถึงตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย^{๗๘}

ความเสมอภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม และควรจะมีหลักการดังกล่าวในคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง เพราะหากไม่มีหลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินคดีแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการต่อสู้คดีทั้งในเชิงข้อเท็จจริงที่เข้าสู่สำนวนคดี และในเชิงเทคนิคการต่อสู้คดี^{๗๙}

ในปัจจุบัน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๒ หน่วยงานได้แก่ สภานายความ และสำนักงานกองทุนยุติธรรมของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยหากประชาชนเข้าขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว สภานายความจะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนในเรื่องของทนายความที่จะดูแลและดำเนินคดีปกครองแทนประชาชน

ในส่วนของสำนักงานกองทุนยุติธรรม จะให้ความช่วยเหลือในเรื่องของเงินกองทุนเพื่อให้ประชาชนใช้ในการดำเนินคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟ้องหรือถูกฟ้องคดี

๔.๓.๒ ระบบการช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองในปัจจุบัน

^{๗๘} ศรัณยู หมั่นทรัพย์. ความรู้เชิงวิชาการ: ความเสมอภาค. สถาบันพระปกเกล้า ฐานข้อมูลการเมืองภาคพลเมือง

^{๗๙} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. ๒๕๐๖. การช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ (The Legal Aid). ดุลพาฬ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ (๒๕๐๖). หน้า ๖๓-๗๖.

ในปัจจุบันระบบการให้ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองเห็นได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะมีรายละเอียดของการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปตามที่กฎหมายกำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความเพื่อเข้ามาดำเนินคดีปกครองให้แก่ประชาชนนั้น ก็มีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่มีการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความให้นั้นมีอยู่อย่างจำกัดและมีอยู่อย่างไม่เป็นระบบแต่อย่างใด

๔.๓.๓ บทบาทของทนายความในคดีปกครอง

รองประธานกรรมการสำนักงานคดีปกครอง สภาทนายความ ได้กล่าวว่า ในระบบของศาลปกครอง เปิดโอกาสให้สิทธิประชาชนสามารถฟ้องคดีได้เอง หรือตั้งผู้รับมอบอำนาจดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม พบว่าในระบบศาลปกครอง ผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีส่วนใหญ่จะเป็นอัยการ หรือผู้ว่าคดี ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงสามารถเข้าถึงข้อมูล กฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน ในทางตรงข้ามกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ฟ้องคดีด้วยตนเอง หรือมีผู้รับมอบอำนาจ โดยไม่มีทนายความให้ความรู้ คำแนะนำ เกี่ยวกับข้อกฎหมายต่างๆ การดำเนินคดีจะอ่อนด้อยลงไปทันที ดังนั้นในการดำเนินกระบวนการในการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าศาลสถิตยุติธรรม หรือศาลปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจไปมีส่วนร่วม อย่างน้อยที่สุดให้คำปรึกษาในคดี ตลอดจนว่าความในคดี การให้ผู้รับมอบอำนาจดำเนินการแทน อาจส่งผลให้ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่จะสนับสนุน ข้อกล่าวอ้าง ข้อเถียงต่าง ๆ ได้มาไม่ครบถ้วน เพราะทนายความเป็นองค์กรวิชาชีพที่ถูกฝึกมาให้เพื่อเรียงแก้ และค้นหาข้อมูลเหล่านี้ ถ้าต้องการให้ประชาชนเข้าถึงคดีทางปกครองอย่างแท้จริง ควรต้องจัดให้มีทนายความเหมือนในการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมทั่วไป เพราะว่าทนายความเป็นผู้มีความรู้ที่จะสามารถหยิบยกข้อกฎหมายมาได้แย้งหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับทางปกครองมีจำนวนมาก ประชาชนทั่วไปอาจไม่รู้ในส่วนนี้

กรณีที่กฎหมายปกครองเปิดกว้างให้สามารถใช้แค่ผู้รับมอบอำนาจ ไม่จำเป็นต้องมีทนายความนั้น ถ้าผู้รับมอบอำนาจท่านนั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนั้นจริง ยกตัวอย่างเช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งเรื่องที่ดินที่สั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินของประชาชน ๒๐-๓๐ ราย แล้วผู้รับมอบอำนาจเคยทำงานด้านที่ดินมาก่อน หรือเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ หรือการเดินรังวัด แนวเขต หรือเป็นสมาชิก กบร จังหวัดมาก่อน จะสามารถแก้ต่างให้ประชาชนตรงประเด็น แต่ถ้าผู้รับมอบอำนาจไม่ได้เข้าใจปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยตรง แล้วไปต่อสู่คดี อาจส่งผลให้ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

สภาทนายความ เป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอยู่แล้ว โดยมีหลักตามมาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ต้องเป็นผู้ยากไร้ และไม่ได้รับความเป็นธรรม ในบางกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ถึงแม้จะไม่เป็นผู้ยากไร้ สภาทนายความมีสิทธิที่จะให้ความ

ช่วยเหลือได้เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนโดยรวม สำหรับกระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชนนั้น สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) การให้ความช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้น

เริ่มจากประชาชนที่คิดว่าตนเองถูกโต้แย้งสิทธิยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือ ทางสำนักคดีปกครองของสภานายความ จะทำการสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น โดยถ้ากรณีนั้นยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง จะไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง

๒) การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

หากทางการสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่าสามารถพัฒนาขึ้นไปเป็นคดีทางปกครองได้ ก็จะสามารถให้ความช่วยเหลือได้ เริ่มตั้งแต่การให้คำปรึกษา และวางแผนทาง เพราะว่าเป็นทางปกครอง มีหลายกรณีที่กำหนดเงื่อนไขว่าประชาชนต้องปฏิบัติก่อนจึงจะใช้สิทธิทางปกครองได้ ดังนั้น สภานายความจึงต้องให้คำปรึกษาพร้อมวางแผนทางในการดำเนินกระบวนการ เช่น การคัดค้านคำสั่ง อุทธรณ์คำสั่ง จนถึงขั้นฟ้องหรือแก้ต่างในคดีปกครอง

ปัจจุบัน สภานายความ เป็นหน่วยงานเดียวที่มีความเป็นอิสระทางกฎหมาย ในการที่จะมีบทบาทลดการโต้แย้งกับองค์กรทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถึงแม้จะมีหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรอิสระอื่นที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นของกระทรวงยุติธรรม หรือเนติบัณฑิตยสภา หรือแม้กระทั่งอัยการ แต่พบว่าหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ ไม่มีบุคลากรที่จะเข้าไปว่าความแก้ต่าง ต้องใช้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ซึ่งในทางปฏิบัติมาจากสภานายความ ดังนั้น ถึงแม้จะมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติมที่จะให้ความช่วยเหลือประชาชน ก็ยังต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายจากสภานายความทั้งสิ้น ดังนั้นหากรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนเข้าถึงในคดีปกครอง หรือกฎหมายปกครอง ควรมีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรของสภานายความ ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง อาทิ กฎหมายที่ดิน สัญญาทางปกครอง การให้คำแนะนำกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ^{๘๐}

๔.๓.๔ ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครอง

ระบบของการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น เนื่องจากระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มี การประสานงานและถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นระบบ กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้สิทธิของประชาชนในคดีปกครองไม่อาจได้รับความคุ้มครองได้อย่าง

^{๘๐} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายทินกร สุรบถนิต รองประธานกรรมการสำนักงานคดีปกครอง สภานายความ ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

เต็มที่ ในที่นี้สามารถมีข้อเสนอเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความให้นั้น สามารถพิจารณาได้ตามลำดับ ดังนี้

๑) ข้อเสนอในการจัดตั้ง “ระบบทนายความอาสา” ขึ้นในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมอบหมายให้สภาทนายความไปดำเนินการในการจัดสร้างระบบทนายความอาสาสำหรับข้อพิพาททางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยการจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมทนายความที่ได้รับใบอนุญาตว่าความแล้ว ให้เป็นทนายความผู้มีความรู้ความเข้าใจและเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยประสานงานให้มีวิทยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองมาเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาของหลักสูตรดังกล่าว เช่น จากคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จากศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง และจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น นอกจากนี้ ให้สภาทนายความดำเนินการจัดทำบัญชีทนายความหรือทนายความอาสาที่ผ่านการฝึกอบรมดังกล่าว โดยกำหนดเป็นบัญชีทนายความผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในการดำเนินการดังกล่าว

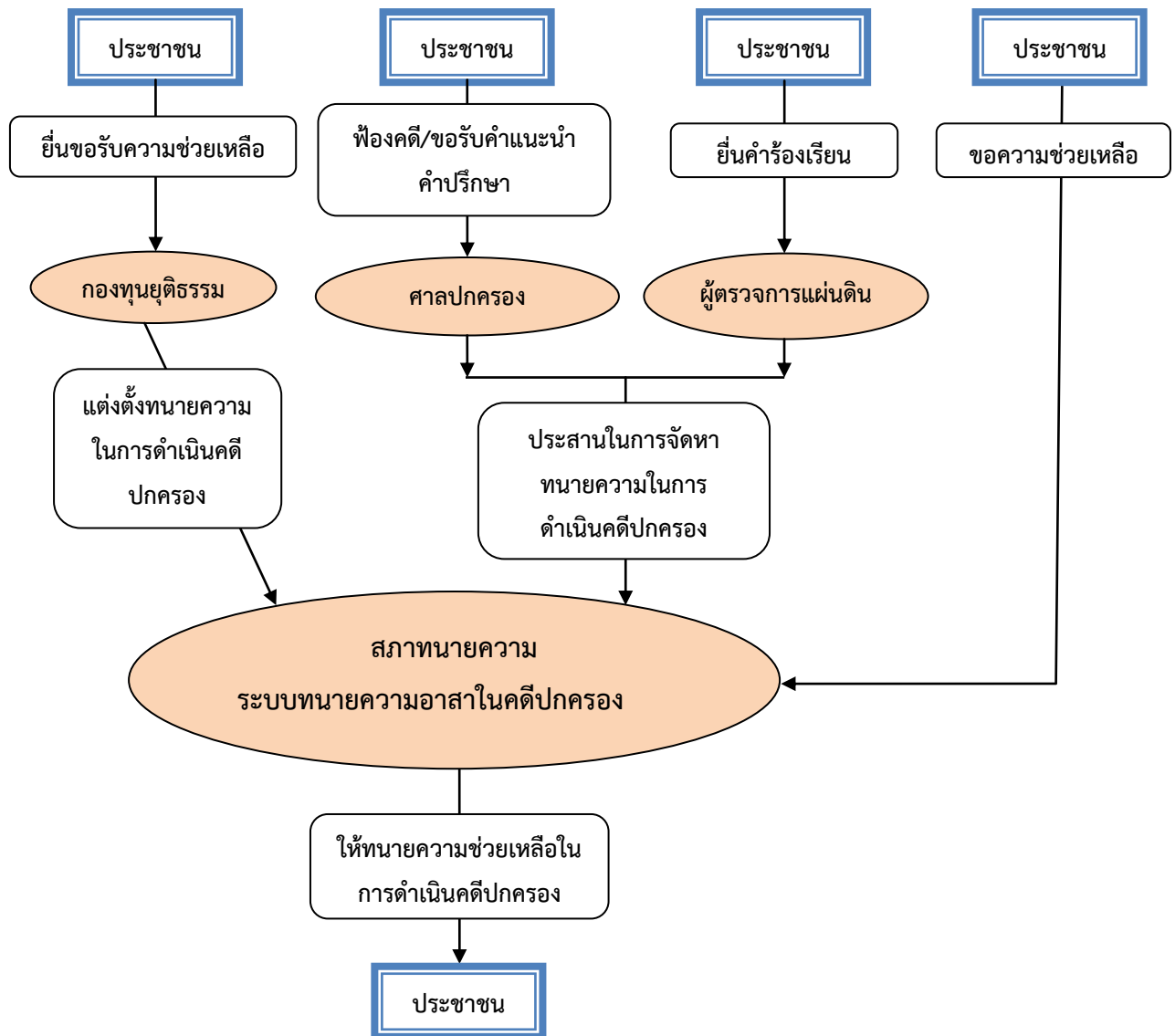
๒) ข้อเสนอสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสร้างให้ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองอย่างเป็นระบบที่มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการจัดให้มีทนายความในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดย ให้บรรดาหน่วยงานที่นำมาศึกษาในรายงานฉบับนี้ ได้แก่ ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรปรับปรุงระบบการจัดหาทนายความเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองให้สอดคล้องกับระบบของสภาทนายความข้างต้น โดยควรสร้างระบบในการประสานงานกับสภาทนายความในกรณีที่ประชาชนเข้ามาขอความช่วยเหลือหรือขอคำปรึกษาในการดำเนินคดีปกครองและเมื่อหน่วยงานนั้น ๆ พิจารณาแล้วว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือตามบทบัญญัติของกฎหมายของหน่วยงานดังกล่าว หน่วยงานนั้น ๆ ควรประสานและขอความร่วมมือไปยังสภาทนายความเพื่อจัดให้มีทนายความอาสาด้านคดีปกครองเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างระบบทนายความอาสาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองตามข้อเสนอนี้ อาจมีข้อจำกัดหรือประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

ประการแรก ข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้ของทนายความ ในที่นี้เห็นว่า สภาทนายความควรเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดเตรียมความพร้อมในการให้ความรู้แก่ทนายความที่จะขึ้นทะเบียนเป็นทนายความอาสาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ประการที่สอง ข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ในที่นี้ เห็นว่ารัฐควรให้ความสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแก่สหภาพความ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนในการดำเนินคดีปกครองได้อย่างแท้จริงตามเงื่อนไขที่จะได้ กำหนดต่อไป

สำหรับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น หากมี กรณีที่ประชาชนเข้ามาปรึกษาและหน่วยงานดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้ ความช่วยเหลือประชาชนโดยการจัดหาทนายความเพื่อเข้ามาดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองให้ นั้น หน่วยงานทั้งสองหน่วยงานนี้ควรสร้างระบบการประสานงานกับสหภาพความเพื่อจัดหาทนายความ เพื่อเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองต่อไป สำหรับกรณีของกองทุน ยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมนั้น ด้วยลักษณะเฉพาะของกองทุนที่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้แล้ว เห็นว่า ข้อจำกัดในด้านงบประมาณอาจมีน้อยกว่ากรณีของสองหน่วยงานแรก ดังนั้น หากกองทุนยุติธรรมได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ยุติธรรมในการดำเนินการจัดหาทนายความเพื่อดำเนินการฟ้องคดีและดำเนินคดีในศาลปกครองแล้ว ย่อมสามารถประสานไปยังสหภาพความโดยใช้บัญชีทนายความผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครองจากสหภาพความได้โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณจากกองทุนยุติธรรมได้



แผนภาพที่ ๗. ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยทนายความอาสาในคดีปกครอง

ทั้งนี้ ในที่นี้จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีในศาลปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น เป็นกรณีที่จะต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไปในอนาคต

๔.๓.๕ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเสนอแนะในการจัดทำระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในทางกฎหมาย โดยการจัดหาทนายความเพื่อเข้ามาดำเนินคดีในศาลปกครองในรายงานฉบับนี้นั้น สามารถพิจารณาได้ตามลำดับดังนี้

๑) สภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในกรณีนี้เห็นว่า ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภานายความอันได้แก่ พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘ ข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๒๙ ประกอบกับ ข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานของสภานายความและอำนาจหน้าที่ของกรรมการ สภานายความ พุทธศักราช ๒๕๕๖ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่เปิดช่องให้ สภานายความจัดโครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรของตนเองเพื่อตอบสนองกับ ข้อเสนอในการสร้างระบบบัญชีทนายความผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครองอยู่แล้ว เห็นได้จากการแบ่งส่วนงานของสภานายความที่กำหนดให้มี “สำนักงานคดีปกครอง” เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางปกครองไว้และได้มีการ จัดทำบัญชีทนายความด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้แล้วเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานของสภานายความในฐานะองค์กรหลักของ วิชาชีพทนายความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำบัญชี ทนายความผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีรายละเอียด มีความ ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ สภานายความโดยสำนักงานคดีปกครองควร ดำเนินการจัดทำหลักสูตรในการศึกษาอบรมเพื่อขอใบอนุญาตว่าความของทนายความโดยให้มีเนื้อหา ที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองให้เพิ่มมากขึ้น และจัดทำหลักสูตรอบรมที่มี เนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะให้ทนายความที่ได้รับ ใบอนุญาตว่าความแล้วและประสงค์จะเป็นผู้ถูกขึ้นบัญชีในบัญชีของสภานายความในฐานะทนายความ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำเอาบัญชีดังกล่าวไปใช้หากมีกรณีที่ประชาชนไปขอความช่วยเหลือกับหน่วยงานอื่น ๆ และมีความ จำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนที่จะต้องมีความสามารถในการฟ้องคดีและ ดำเนินคดีในศาลปกครองต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวสภานายความควรมีการประสานจัดทำบันทึกความ เข้าใจ (Memorandum of Understanding - MOU) กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ เช่น คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อสร้างความร่วมมือและการให้การสนับสนุนระหว่าง สภานายความและหน่วยงานเหล่านี้ ในการพัฒนาระบบทนายความอาสาโดยอาศัยบัญชีทนายความ ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภานายความขึ้นอย่างเป็น รูปธรรมและสามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติต่อไป

๒) สำนักงานศาลปกครอง ในกรณีนี้เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่เพื่อให้การดำเนินการในการจัดหาทนายความเพื่อให้ความช่วยเหลือ

ประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองควรมีกฎหมายลำดับรองหรือระเบียบที่มีความชัดเจนที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาหรือการให้คำแนะนำแก่ประชาชนในการดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยในส่วนของ การจัดหาทนายความนั้น ควรมีเนื้อหาที่กำหนดถึงการประสานงานไปยังสภาทนายความหากเห็นว่า มีกรณีที่ประชาชนมีความจำเป็นที่จะได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดี โดยการมีทนายความเข้ามาดำเนินคดีในศาลปกครอง

๓) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีนี้เห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๕๒ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เห็นว่า เมื่อประชาชนมีคำร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นกรณีที่ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และต้องเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยนั้น และหากปรากฏว่า มีข้อจำกัดในเรื่องของบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่อาจเข้าดำเนินคดีปกครองแทนประชาชนในศาลปกครองได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถจัดหาทนายความจากบัญชีทนายความของสภาทนายความเพื่อเข้ามาดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชน โดยอาศัยงบประมาณที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการสนับสนุนจากรัฐต่อไป

๔) สำนักงานกองทุนยุติธรรมของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในกรณีนี้เห็นว่า ด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย อันได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุน การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน พุทธศักราช ๒๕๕๙ นั้น ได้สร้างระบบการให้ความช่วยเหลือและมีระบบที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากกองทุนยุติธรรมในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีในศาลต่าง ๆ ไว้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงข้อ ๓๑ ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุน การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน พุทธศักราช ๒๕๕๙ ที่กำหนดให้สำนักงานกองทุนยุติธรรมประกาศรับสมัครทนายความเพื่อขึ้นบัญชีกับกองทุนอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง หรือขอบัญชีทนายความจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้สำนักงานกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และหลักฐานเบื้องต้นของทนายความที่ได้ส่งใบสมัครดังกล่าวไว้ ในที่นี้เห็นว่า หากสภาทนายความจัดทำระบบการขึ้นบัญชีทนายความผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้อย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะแล้ว สำนักงานกองทุนยุติธรรมหรือคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมควรที่จะจัดหาทนายความเพื่อช่วยเหลือประชาชนจากบัญชีของ

สภาพความโดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องประกาศรับสมัครความเพื่อจัดทำบัญชีความของ
กองทุนเป็นการเฉพาะอีก กรณีดังกล่าวยอมเป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ
สำนักงานกองทุนยุติธรรมและคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในส่วนดังกล่าวลงได้

บทที่ ๕

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้กระทบต่อสิทธิหรือสถานะภาพของประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเหล่านั้นก็มีสิทธินำคดีเสนอต่อศาลปกครองเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดคดีและเยียวยาความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบการพิจารณาคดีที่เป็นระบบไต่สวนซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนไม่คุ้นเคย และมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครองน้อยมาก ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการหาทนายความมาช่วยเหลือตนไม่ว่าจะเป็นด้านการหาทนายความที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองหรือด้านการเงินที่จะนำมาใช้ในการว่าจ้างทนายความ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐที่มีอัยการหรือนิติกรให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดี

ผู้จัดทำเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันหรือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมระหว่างประชาชนกับรัฐ จึงเป็นที่มาในการศึกษาเรื่อง “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง: ศึกษาบทบาทของทนายความ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแนวทางการจัดให้มีทนายความในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองอย่างเป็นระบบด้วยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ศาลปกครอง สภาทนายความ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาบทบาทของทนายความในคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยกับระบบกฎหมายต่างประเทศ พร้อมทั้งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะสามารถสนับสนุนการทำหน้าที่ของทนายความในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีปกครอง

สำหรับรูปแบบการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “บทบาทของทนายความในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน” ด้วยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้แก่ ศาลปกครอง สำนักงานกองทุนยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสภาทนายความ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็น “ทางเลือก” ของประชาชนในการที่จะมีทนายความเข้ามาช่วยเหลือในการฟ้องคดีและการดำเนินคดีในศาลปกครอง อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ดียิ่งขึ้น

โดยรูปแบบวิธีวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จำนวน ๕ ท่าน ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะดำเนินการโดยผู้เก็บรวบรวมข้อมูลทำการนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการตรวจสอบแล้วไปทำการสัมภาษณ์ประชากรที่เป็นเป้าหมายจาก ๔ หน่วยงาน ให้ครบถ้วนทุกประเด็นคำถามเพื่อนำไปวิเคราะห์ผล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งหมด จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ประมวลผลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ หลักเกณฑ์ของระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์เจาะลึก ซึ่งผู้จัดทำจะนำข้อมูลทั้งที่ได้จากการบันทึกข้อมูล และการถอดเทปสัมภาษณ์ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหา (content analysis) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสรุปผลการศึกษา พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๕.๒ อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาลักษณะของคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครอง บทบาทของทนายความในคดีปกครอง และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความในการเข้ามาดำเนินคดีปกครองจากหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องจำนวน ๔ หน่วยงาน คือ ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม และสภาทนายความแล้วนั้น ปรากฏเป็นผลของการศึกษาของรายงานฉบับนี้ ตามลำดับดังนี้

๕.๒.๑ ผลการศึกษาในประเด็นระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง

ในปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองโดยการจัดหาทนายความของทั้ง ๔ หน่วยงาน คือ ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม และสภาทนายความนั้น เป็นระบบที่มีข้อจำกัดและมีจุดอ่อน ดังนี้

๑) ระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของทั้ง ๔ หน่วยงาน เป็นระบบที่มีลักษณะที่เป็นเอกเทศแยกกันไปตามหน่วยงาน เนื่องจากในแต่ละหน่วยงานต่างก็พิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีปกครองตามภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น

๒) ระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของทั้ง ๔ หน่วยงาน เป็นระบบที่ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ด้วยผลตาม ๑) การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่

ประชาชนในคดีปกครองของแต่ละหน่วยงานจึงกระทำเฉพาะขอบเขตและเฉพาะกรณีที่ประชาชนเข้ามาติดต่อหน่วยงานของตนเท่านั้น โดยไม่มีการประสานไปยังหน่วยงานอื่นแต่อย่างใด

๓) ระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของทั้ง ๔ หน่วยงาน เป็นระบบที่ระดับของการให้ความช่วยเหลือมีความแตกต่างกัน ได้แก่ กรณีศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น อันได้แก่ การให้คำแนะนำและการให้คำปรึกษาในการฟ้องคดีและการดำเนินคดีในศาลปกครองในกรณีของศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยทั้งสองหน่วยงานนี้ไม่มีการจัดหาทนายความเพื่อทำหน้าที่ในการฟ้องคดีและการดำเนินคดีในศาลปกครองแก่ประชาชนแต่อย่างใด กรณีแตกต่างไปจากสำนักงานกองทุนยุติธรรมและสภาพทนายความที่นอกเหนือไปจากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในเบื้องต้นแล้ว ทั้งสองหน่วยงานนี้ยังสามารถให้ความช่วยเหลือโดยการจัดหาทนายความให้แก่ประชาชนในการดำเนินคดีปกครองอีกด้วย

๔) ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการจัดหาทนายความเข้ามามีการฟ้องคดีและดำเนินคดีในศาลปกครองของกองทุนยุติธรรมหรือสำนักงานกองทุนยุติธรรมนั้น แม้ว่าจะมีความพร้อมในเรื่องของบทบัญญัติของกฎหมายและความพร้อมในด้านงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองทุนยุติธรรมปรากฏว่า ในทางปฏิบัติจะพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรมเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานคดีปกครอง (พนักงานคดีปกครอง) อำนวยความสะดวกในการเขียนคำร้องและร่างคำฟ้องให้กับผู้ร้องอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ประชาชนมีโอกาสได้รับการบรรเทาเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นแล้วตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงทำให้ในปัจจุบันกองทุนยุติธรรมยังไม่มีการให้ความช่วยเหลือทางคดีปกครองแก่ประชาชนแต่อย่างใดนั้น กรณีดังกล่าวเห็นว่า เป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในนัยที่กว้างขวางเกินไปและไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของศาลปกครองแต่อย่างใด

๕.๒.๒ แนวทางการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทนายความให้ในการดำเนินคดีปกครองข้างต้น ผู้จัดทำรายงานเห็นว่า ควรมีการจัดทำระบบ “ทนายความอาสาในคดีปกครอง” ที่มีการบูรณาการและมีการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ หรือฟ้องคดีและดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง อันเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีความจำเป็นและไม่สามารถจัดหาทนายความได้ด้วยตนเองในการดำเนินคดีปกครอง อันจะส่งผลให้ประชาชนมี “ทางเลือก” ที่จะสามารถ

เข้าสู่คดีในศาลปกครองได้อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันกับหน่วยงานของรัฐที่โดยหลักแล้วจะมีพนักงานอัยการเข้ามาดำเนินคดีแทน นอกจากนี้ กรณิดังกล่าวยังเป็นการทำให้สิทธิในทางกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชนมีความครบถ้วนและสมบูรณ์ อันจะส่งผลให้ในท้ายที่สุดย่อมเป็นการส่งเสริมและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมากยิ่งขึ้น

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

ในการที่จะสร้างระบบ “ทนายความอาสาในคดีปกครอง” อย่างเป็นทางการ และสามารถกำหนดให้ระบบดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้และสามารถถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงตามข้อเสนอของผู้จัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้จัดทำรายงานจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทางกฎหมาย

๑) การสร้างระบบ “ทนายความอาสาในคดีปกครอง” โดยสภาทนายความ

การสร้างระบบ “ทนายความอาสาในคดีปกครอง” หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่หลักในการดำเนินการในที่นี้ ได้แก่ สภาทนายความ เนื่องจาก เป็นองค์กรทางวิชาชีพที่มีกฎหมายกำหนดจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ เช่น การส่งเสริมการประกอบวิชาชีพทนายความ ควบคุมมรรยาทของทนายความ และส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตว่าความให้แก่ทนายความทั่วประเทศอีกด้วย สภาทนายความจึงเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการสร้างระบบดังกล่าว

การดำเนินการเพื่อสร้างระบบ “ทนายความอาสาในคดีปกครอง” นั้น สภาทนายความควรดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

(๑) ขั้นตอนของการจัดทำความร่วมมือ เพื่อให้การขับเคลื่อนข้อความคิดหรือนโยบายของสภาทนายความในการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองให้เกิดขึ้น สภาทนายความควรประสานงานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) เพื่อสร้างความร่วมมือในทางวิชาการระหว่างสภาทนายความและหน่วยงานอื่น โดยเนื้อหาของบันทึกดังกล่าวควรมีเนื้อหาที่ระบุถึงข้อความคิดในการสร้างความร่วมมือทางวิชาการในการจัดทำระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ รวมถึงการสร้างการยอมรับระหว่างสภาทนายความกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

(๒) ขั้นตอนการเตรียมการ ในขั้นตอนนี้ สภาทนายความโดยส่วนงานที่เกี่ยวข้องของสภาทนายความ เช่น สำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย สำนักงานคดีปกครอง สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สถาบันวิจัยและพัฒนากฎหมาย เป็นต้น ควรจัดการประชุมร่วมกันเพื่อการ

ระดมสมอง (Brainstorming) ในการกำหนดรายละเอียดของ (ร่าง) ระบบ “ทนายความอาสาในคดีปกครอง” ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของหลักสูตรในการอบรมวิชาว่าความที่ต้องมีเนื้อหาในด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความเหมาะสม หลักสูตรการอบรมทนายความที่ได้รับใบอนุญาตว่าความเพื่อสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของทนายความ และการสร้างระบบการขึ้นบัญชีทนายความอาสาในคดีปกครองโดยกำหนดให้เป็นบัญชีกลางเพื่อที่หน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงสภาทนายความเองสามารถนำบัญชีดังกล่าวไปใช้ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในกรณีที่จำเป็นจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีและดำเนินคดีปกครอง เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเตรียมความพร้อมเบื้องต้นในการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง หลังจากนั้นควรนำเอาร่างระบบดังกล่าวมาเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสภาทนายความ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป กรณีดังกล่าวย่อมเป็นการแสดงถึงเจตจำนงและเป็นการแสดงถึงความพร้อมของสภาทนายความในการดำเนินการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองนั่นเอง

ทั้งนี้ ในขั้นตอนของการจัดทำรายละเอียดของระบบทนายความอาสาในคดีปกครองที่กล่าวไว้ข้างต้น สภาทนายความควรสอบถามและขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือและเป็นการสร้างการได้รับการยอมรับซึ่งกันและกันระหว่างสภาทนายความกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของการกำหนดหลักสูตรในการให้การศึกษาอบรมทนายความและการสร้างระบบบัญชีทนายความอาสาในคดีปกครองที่หน่วยงานอื่น ๆ สามารถนำบัญชีไปใช้เพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทนายความให้แก่ประชาชนต่อไปในอนาคต หน่วยงานเหล่านี้สามารถให้การสนับสนุนสภาทนายความได้ เช่น การให้ความคิดเห็นหรือข้อสังเกต การให้การสนับสนุนด้านข้อมูล หรือการให้การสนับสนุนโดยการมอบหมายให้บุคลากรของหน่วยงานตนเข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมในมิติต่าง ๆ ในการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง เช่น การแสดงถึงความพร้อมในการให้ความร่วมมือด้านบุคลากรที่จะทำหน้าที่บรรยายให้ความรู้ในหลักสูตรการฝึกอบรมของสภาทนายความที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

(๓) ขั้นตอนของการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อสภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความให้ความเห็นชอบกับร่างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองแล้ว สภาทนายความควรประสานไปแจ้งรายละเอียดที่สภาทนายความจัดทำขึ้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานกองทุนยุติธรรม ในการขอข้อสังเกตหรือความเห็น เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงระบบดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์และสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

(๔) ขั้นตอนของการกำหนดระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง เมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองพร้อมทั้งได้กำหนดรายละเอียดของการสร้างระบบดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว สภาทนายความโดยคณะกรรมการ

สภาพนายความ ควรดำเนินการออกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ หลักสูตร รวมถึงวิธีการที่มีเนื้อหาตอบสนองและสอดคล้องกับการสร้างระบบนายความอาสาในคดีปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่ประการใด

๒) บทบาทและการดำเนินการของหน่วยงานอื่น

บทบาทและการดำเนินการของหน่วยงานอื่นเพื่อให้มีความสอดคล้องกับระบบนายความอาสาในคดีปกครองของสภาพนายความ เพื่อประโยชน์ในการให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง โดยการจัดหานายความให้แก่ประชาชนที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีนายความในการฟ้องคดีและการดำเนินคดีให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานกองทุนยุติธรรม ควรพิจารณาให้ความร่วมมือกับสภาพนายความในการดำเนินการสร้างระบบนายความอาสาในคดีปกครองตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ กำหนดไว้แต่อย่างใดก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งระบบนายความอาสาในคดีปกครองขึ้นและเพื่อให้ระบบดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ หน่วยงานดังกล่าวควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครอง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยสำนักงานศาลปกครองนั้น ได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยการให้ข้อมูลและการคำปรึกษาแนะนำ ในการฟ้องคดีแก่ประชาชน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นแก่ประชาชนเท่านั้น หากได้รวมไปถึงการจัดหานายความให้แก่ประชาชนที่มีความจำเป็นแต่อย่างใด เพราะกรณีดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบทบาทของศาลที่ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่อย่างใดก็ตาม สำนักงานศาลปกครองสามารถดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับความช่วยเหลือในการที่จะมีนายความเข้ามาฟ้องหรือดำเนินคดีได้ โดยสร้างระบบที่มีความเชื่อมโยงกับระบบนายความอาสาในคดีปกครองของสภาพนายความที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตได้ โดยการออกระเบียบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและการให้คำแนะนำประชาชนในการฟ้องคดีและการดำเนินคดี โดยกำหนดให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ ให้เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองประสานกับสภาพนายความหากมีกรณีประชาชนที่ผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรมแต่มีความจำเป็นที่จะต้องมีนายความในการเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือในการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีในศาลปกครอง เพื่อให้สภาพนายความพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามระบบนายความอาสาในคดีปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไป

(๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่สำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงกรณี que เห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ดังกล่าวแล้ว ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ประชาชนได้มีคำร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน และเป็นกรณีที่ประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้และ ไม่ได้รับความเป็นธรรมแต่มีความจำเป็นที่จะต้องมีทุนความในการเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือในการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีในศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อพิจารณา แล้วเห็นว่าประชาชนควรได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินควรมีอำนาจในการจัดหาทุนความเพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องคดีและใน การฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยงบประมาณและค่าใช้จ่ายของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทุนความในการฟ้องคดีหรือ ดำเนินคดีต่อศาลปกครองได้นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๕๒ แล้วไม่ปรากฏว่า ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทุนความในการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีไว้แต่อย่างใด และหากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการจัดทำในขณะนี้ ก็ไม่ปรากฏว่า ได้บัญญัติถึงกรณีดังกล่าว เอาไว้แต่ประการใด ดังนั้น ในโอกาสที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ควรมีการเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยกำหนดระบุให้ อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยการจัดหาทุนความในการฟ้องคดี หรือการดำเนินคดีในศาลปกครองโดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการ ดำเนินการดังกล่าวต่อไป แต่หากไม่อาจเพิ่มเติมเนื้อหาดังกล่าวเข้าไปในกฎหมายดังกล่าวได้ทัน ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีระเบียบในการประสานงานกับ สภานายความในการจัดหาทุนความให้แก่ประชาชนที่มีความจำเป็นในการฟ้องคดีหรือการ ดำเนินคดีในศาลปกครองเป็นการเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ต่อไป

ทั้งนี้ สำหรับกรณีของทุนความที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินจะจัดหาให้กับประชาชน (ในกรณีที่มีการเพิ่มเนื้อหาในเรื่องดังกล่าวเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.) และกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะประสานงานกับสภานายความ (กรณีที่ยังไม่มีการเพิ่มหรือแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหา ของกฎหมาย) ทุนความที่จะเข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ดังกล่าวในที่นี้คือ ทุนความที่ขึ้นบัญชีไว้ ตามระบบทุนความอาสาในคดีปกครองที่จะมีการจัดตั้งขึ้นนั่นเอง

(๓) กองทุนยุติธรรมโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรม หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายของกองทุนยุติธรรมอันได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๕๙ จะเห็นได้ว่า มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง คดีเยาวชนและครอบครัว คดีศาลชำนาญพิเศษ และคดีอื่น รวมถึงการบังคับคดี อันเป็นระบบที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนั้น ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดหาทนายความในการฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองพร้อมอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หากสภาพทนายความได้จัดทำระบบทนายความอาสาในคดีปกครองโดยมีการขึ้นบัญชีทนายความผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กองทุนยุติธรรมสามารถขอบัญชีทนายความดังกล่าวจากสภาพทนายความมาใช้ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของกองทุนยุติธรรมได้

นอกจากนั้น กองทุนยุติธรรมโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรมควรตีความเนื้อหาของกฎหมายในกรณีที่กำหนดว่า ประชาชนมีโอกาสได้รับการบรรเทาเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นแล้ว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของศาลปกครอง เนื่องจากปรากฏในเนื้อหาของการให้สัมภาษณ์ของรองประธานศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้ว่า สำนักงานศาลปกครองมีวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยการให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำในการฟ้องคดีเท่านั้น และในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองนั้น มีหน้าที่ในการช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงมาตรการในการให้ความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ แล้วเห็นได้ว่าการให้ความช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้นั้น เป็นการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ประกอบด้วยค่าจ้างทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวแก่ประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น ในที่นี้จึงเห็นว่า กรณีที่ประชาชนมีคำร้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมควรพิจารณาวินิจฉัย และตีความกฎหมายไปในเชิงคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยไม่ควรตีความข้อยกเว้นในการที่จะไม่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘ ไปในทางที่กว้างเกินไปจนเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจและประโยชน์ในการใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองให้มีความถูกต้องตรงกันทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ กองทุนยุติธรรมและสำนักงานกองทุนยุติธรรมควรมีการประสานงานไปยังศาลปกครองและสำนักงาน

ศาลปกครอง เพื่อจัดทำแนวทางปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่มีความจำเป็นที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมต่อไป

ข้อเสนอแนะและความเห็นที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง และระบบบัญชีทนายความผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของปรากฏในรายงานฉบับนี้ ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เท่านั้น หากสภาพทนายความ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนยุติธรรม ไม่ดำเนินการเริ่มต้นในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ การเริ่มประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding - MOU) เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างสภาพทนายความและหน่วยงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนหรือผลักดันให้เกิดระบบทนายความอาสาในคดีปกครองให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงต่อไป รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยการจัดให้มีทนายความในการฟ้องคดีและการดำเนินคดีในศาลปกครองอันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาครั้งต่อไป

รายงานการศึกษาฉบับนี้ถือเป็นการศึกษาเบื้องต้นในการจัดทำระบบทนายความอาสาในคดีปกครอง และระบบบัญชีทนายความผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่การจะจัดทำระบบทนายความอาสาในคดีปกครองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างแท้จริงต่อไปในอนาคตนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ดังต่อไปนี้

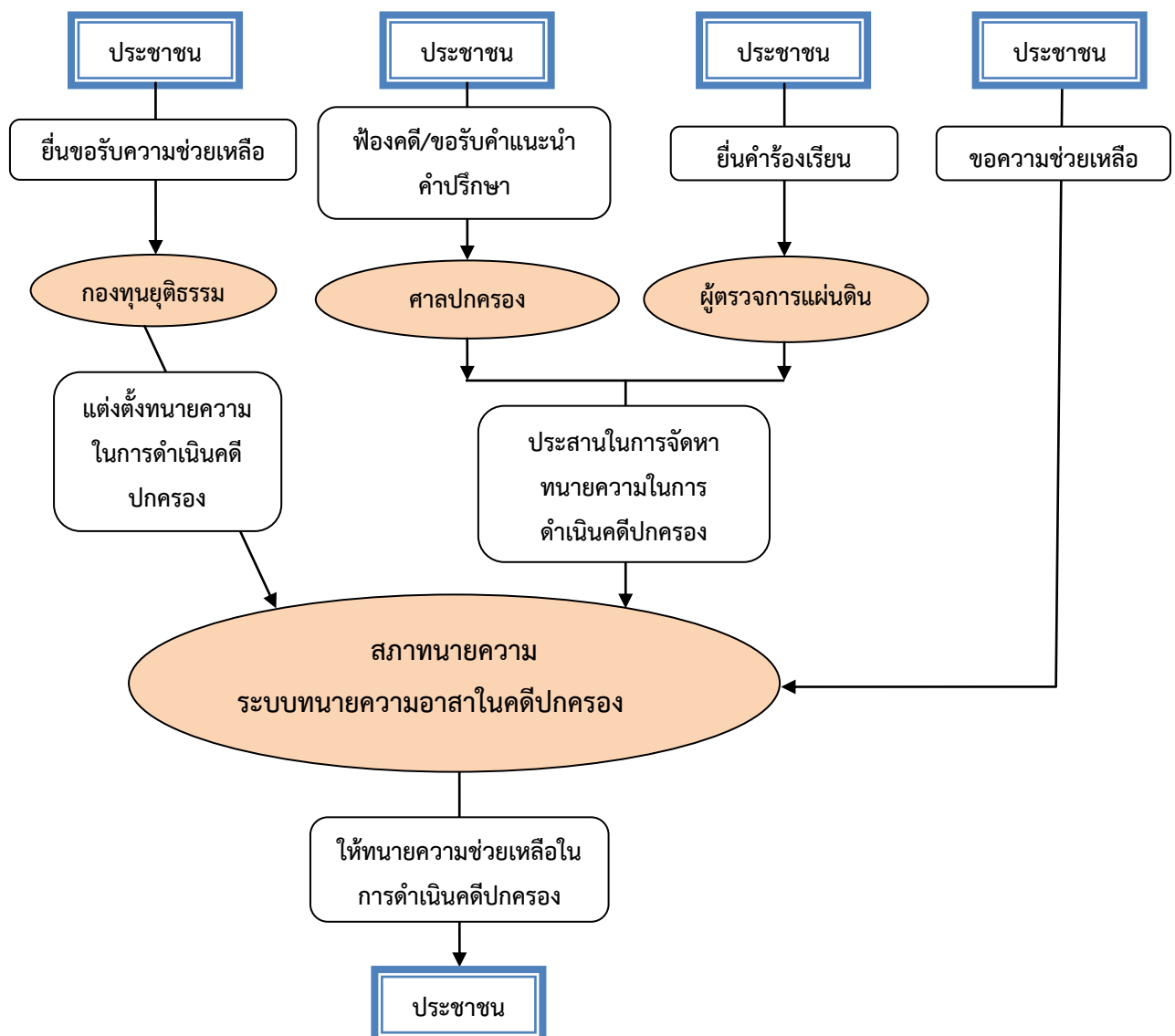
๑) เนื้อหาของการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองและระบบบัญชีทนายความผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

๒) เนื้อหาของหลักสูตรในการฝึกอบรมทนายความอาสาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๓) รายละเอียดในส่วนของความตกลงร่วมกัน โดยการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding - MOU) ระหว่างสภาพทนายความ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานกองทุนยุติธรรม ในการสร้างระบบทนายความอาสาในคดีปกครองว่า แต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทในการสร้างและดำเนินการตามระบบดังกล่าวอย่างไร

๔) การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีในศาลปกครองของสภาพทนายความ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานกองทุนยุติธรรม

ข้อเสนอในการจัดตั้งระบบนายความอาสาในคดีปกครอง และระบบบัญชีนายความ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงข้อเสนอแนะในการ ดำเนินงานของสภานายความ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงาน กองทุนยุติธรรม ที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นการริเริ่มในการที่แสดงถึงข้อ ความคิดในการพยายามพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองโดย การจัดหาทนายความเพื่อเข้ามาดำเนินการฟ้องคดีและดำเนินคดีในศาลปกครองแทนประชาชน ซึ่งกรณี ดังกล่าวย่อมจะส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้รับความ ค้ำครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงมากยิ่งขึ้น



แผนภาพที่ ๘. ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยทนายความอาสาในคดีปกครอง

บรรณานุกรม

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๔๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๔๕.

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี [ออนไลน์]. http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02judicial.html?page=02judicial_749. [๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐].

กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน [ออนไลน์]. http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02judicial.html?page=02judicial_750. [๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐].

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ๒๕๖๐. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ประพัฒน์ ต้นสุวรรณนท์. ๒๕๖๐. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ทินกร สุรบัณฑิต. ๒๕๖๐. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ รองประธานกรรมการ สำนักงานคดีปกครอง สภานายความ ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

มยุรี จำรัส. ๒๕๖๐. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

สัจด์ ปถวี. ๒๕๖๐. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รับผิดชอบงานสายสอบสวน ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ประจักษ์ธรรม โรจนะภิรมย์. ๒๕๖๐. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ชมพรรณ พงษ์เจริญ สุธีรชาติ. ๒๕๕๗. **บทบาทของทนายความในคดีปกครอง**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ๒๕๓๘. **คำอธิบายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม ๑**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ๒๕๔๐. **ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ๒๕๕๕. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๗ แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. วารสารกฎหมายปกครอง ๗, ๒ (มีนาคม ๒๕๓๑): ๑๑๔-๑๑๘, ๓๑๘.

ตัวอย่างการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_897 (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).

ธานีรัตน์ กรัยวิเชียร. ๒๕๐๖. การช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ (The Legal Aid). ดุลพาห ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ : ๖๓-๗๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๓๕. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชน : หลักทั่วไป. เอกสารอัดสำเนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๕๑. แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง www.public-law.net (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).

บรรเจิด สิงคะเนติ. โครงการสัมมนาระดมความคิดทางวิชาการ เรื่อง การพิจารณาคดีในระบบไต่สวน: หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) ในคดีปกครองเยอรมัน. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๔ – ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐.

พรชัย รัชมีแพทย์. ๒๕๓๘. “ทนายความเพื่อใคร?”. หน้า ๑.

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๘.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๕๒.

พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช ๒๕๒๘.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พุทธศักราช ๒๕๕๓.

ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๓.

ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พุทธศักราช ๒๕๕๓.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช ๒๕๕๔.

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๕๙.

ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๒๕.

รายงานสถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. ๒๕๕๙, สำนักงานศาลปกครอง.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

เวทีเสวนา. **ข้อคิดเห็นต่อประเด็นและข้อเสนอแนะต่อปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ.** สภาทนายความ. ๒ และ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕.

ศรัณยู หมั่นทรัพย์. **ความรู้เชิงวิชาการ: ความเสมอภาค.** สถาบันพระปกเกล้า ฐานข้อมูลการเมืองภาคพลเมือง.

สมพงษ์ จูตันชวน. ๒๕๕๔. **บทบาทของสภาทนายความต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.** เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.

สุนันทา เอมะอมร. ๒๕๓๓. **ความพึงพอใจของผู้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุภัทคินี จันทรโณม. ๒๕๕๕. **ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว.๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง.

อภิวัฒน์ สุดสาว. ๒๕๕๔. **"หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"** จุลนิติ. (มกราคม – กุมภาพันธ์) : ๑๔๕.

อุทัย ศุภนิติย์, “ทนายความกับศาล,” **บทบัญญัติ** (มกราคม ๒๕๐๙): ๙.

อุทิศ สวยรูป. ๒๕๔๔. **สถานะและบทบาทของทนายความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

๒๐๑๗ ความเหลื่อมล้ำแบบพหุภาพ เกี่ยวกับ Inequality, <http://raovat247vn.com/pages/3-2> (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).

<http://admincases.com/คดีปกครอง/ข้อควรรู้คดีปกครอง/9> (๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐).

http://nakhonratchasima.moj.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=165 (๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐).

http://www.ombudsman.go.th/10/3_0.asp (๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐).

Tony Sauvel, หนังสือเชิงอรรถที่ ๑๓ หน้า ๑๐-๑๑, อ้างถึงในชาญชัย แสวงศักดิ์ **วารสารกฎหมายปกครอง** ๗, ๒ (มีนาคม ๒๕๓๑): ๓๑๘.

ภาคผนวก ก
เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวม

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครอง : ศึกษาบทบาทของ
ทนายความ

๑. ท่านมองสิทธิของประชาชนในคดีปกครองอย่างไร

.....

.....

.....

๒. ท่านมีความเห็นว่าประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายปกครอง และศาลปกครองได้แค่ไหนเพียงไร

.....

.....

.....

๓. ท่านมองวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยอย่างไร

.....

.....

.....

๔. หน่วยงานของท่านมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

๕. ท่านมีข้อเสนอแนะในการช่วยเหลือประชาชนในคดีปกครองอย่างไร

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

๑. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๑ นายสจ๊วต ปิณฑะ ร่องเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รับผิดชอบสายงาน

สอบสวน

๑.๒ นายประจักษ์ธรรม โรจนะภิรมย์ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักตรวจสอบเรื่อง

ร้องเรียน

๒. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

๒.๑ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๑

๒.๒ นายประพัฒน์ ต้นสุวรรณนนท์ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

๓. ผู้บริหารสำนักงานกองทุนยุติธรรม

นางสาวมยุรี จำรัส ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติ

หน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม

๔. ผู้บริหารสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์

นายทินกร สุรบัณฑิต รองประธานกรรมการ สำนักงานคดีปกครอง สภานายความใน

พระบรมราชูปถัมภ์

ภาคผนวก ค
ประวัติผู้จัดทำ

ประวัติผู้จัดทำ

๑. พันโทเทพจิต วิณะคุปต์

ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประวัติการศึกษา

- | | |
|--|-----------------------|
| ๑. นิติศาสตรมหาบัณฑิต | มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| ๒. ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๔๓ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |

ประสบการณ์การทำงาน

๑. ฝ่ายเสนานิติการประจำรองผู้บัญชาการทหารบก
๒. นายทหารพระธรรมนูญ กรมทหารพรานที่ ๑๔ กองทัพภาคที่ ๑
๓. นายทหารพระธรรมนูญ กรมทหารราบที่ ๙
๔. กองพลทหารราบที่ ๙
๕. ตุลาการศาลจังหวัดทหารบกกาญจนบุรี

ผลงานทางวิชาการ

๑. บทความ เรื่อง “มาตรการการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในศาลทหาร”
๒. บทความ เรื่อง “การสอบสวนเชิงไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน”

๒. นางสาวนรีลักษณ์ แพไชยภูมิ

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

กระทรวงยุติธรรม

ประวัติการศึกษา

- | | |
|--|--|
| ๑. นิติศาสตรบัณฑิต | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ๒. นิติศาสตรมหาบัณฑิต | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ๓. ปริญญาโทด้านทฤษฎีและการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน | University of Essex, United Kingdom |
| ๔. ประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชน | University of Nottingham, United Kingdom |

ประสบการณ์การทำงาน

- | | |
|------------------------------------|----------------------------|
| ๑. นักวิชาการยุติธรรม ๔ – ๕ | กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ |
| ๒. นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ | กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ |
| ๓. นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ | กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ |

๓. นางสาวณัฐชา แสงทอง

ตำแหน่ง พนักงานคุมประพฤติชำนาญการพิเศษ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด
ราชบุรี

ประวัติการศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต เอกจิตวิทยา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์การทำงาน

๑. นักจิตวิทยา ๓ สถานพินิจฯจังหวัดบุรีรัมย์
๒. พนักงานคุมประพฤติ ๔ สถานพินิจฯจังหวัดสุพรรณบุรี
๓. พนักงานคุมประพฤติ ๕ สถานพินิจฯจังหวัดนครราชสีมา
๔. พนักงานคุมประพฤติ ๕ สถานพินิจฯจังหวัดนครราชสีมา สืบเสาะนอกเขตที่จังหวัดน่าน
๕. พนักงานคุมประพฤติ ๖๖ สถานพินิจฯจังหวัดนครราชสีมา
๖. พนักงานคุมประพฤติ ๗๖ สถานพินิจฯจังหวัดราชบุรี
๗. พนักงานคุมประพฤติชำนาญการพิเศษ สถานพินิจฯจังหวัดราชบุรี

๔. พันตรีหญิงปัทมาวดี สารณีนียวงศ์

ตำแหน่ง พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ประวัติการศึกษา

บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประสบการณ์การทำงาน

กองคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

๕. นางสาวสุปราณี พันระทัน

ตำแหน่ง หัวหน้ากลุ่มตรวจพิสูจน์ทางเคมี กองตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์

ประวัติการศึกษา

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| ๑. วิทยาศาสตรบัณฑิต (เคมี) | มหาวิทยาลัยศิลปากร |
| ๒. วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (ชีวเคมี) | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ๓. นิติศาสตรบัณฑิต | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |

ประสบการณ์การทำงาน

๑. ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ
๒. นักนิติวิทยาศาสตร์ ๔ กลุ่มตรวจสอบยาเสพติด

๓. นักนิติวิทยาศาสตร์ชำนาญการ กลุ่มพิษวิทยาและเคมี
๔. นักนิติวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ กลุ่มตรวจพิสูจน์ทางเคมี

๖. นายรินทร์ อิศาร

ตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ

กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๒ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ประวัติการศึกษา

๑. นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒. นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๓. นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัย Göttingen สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (MAGISTER IURIS Georg-August Universität Göttingen)
๔. ฝึกอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาท ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประสบการณ์การทำงาน

๑. อนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (สำนักงานศาลปกครอง)
๒. อนุกรรมการด้านประสานความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (สำนักงานศาลปกครอง)
๓. อนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (สำนักงานศาลปกครอง)
๔. อนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)

ผลงานทางวิชาการ

๑. รายงานการศึกษาวิจัยโครงการ “การศึกษาแนวทางการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครอง และการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation)”
๒. บทความ “เสรีภาพในการชุมนุม (Versammlungsfreiheit) ในระบบกฎหมายเยอรมัน”
๓. บทความ “ทฤษฎีการกระทำสองขั้นตอน (Zweistufentheorie)”
๔. บทความ “สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน”
๕. บทความ “ศาลกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : พิจารณาจากมุมมองของหลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยศาล (Rechtsschutzgarantie)”

๗. พันตำรวจเอกปริพัฒน์ พงษ์ทิกุล

ตำแหน่ง ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร

ประวัติการศึกษา

๑. รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่นที่ ๔๙

๒. บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์การทำงาน

๑. รอง สวส.สภ.อ.โพทะเล จ.พิจิตร

๒. รอง สวป.สน.บางรัก

๓. นว.(สบ ๒) ผบช.ศ.

๔. สว.กก.สืบสวน บก.น.๒

ประสบการณ์การทำงาน (ต่อ)

๕. รอง ผกก.จร.สน.พลับพลาไชย ๑

๖. รอง ผกก.สืบสวน บก.น.๑

๗. สวญ.ส.รฟ.นพวงศ์ กก.๑ บก.รฟ.

๘. ผกก.ผอ.บก.ป.

๙. ผกก.สภ.น้ำขุ่น จว.อุบลราชธานี

๑๐. ผกก.สภ.มหาชนะชัย จว.ยโสธร

๘. นายพחקร เวียนติง

ตำแหน่ง เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ

สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น สำนักงาน ป.ป.ช.

ประวัติการศึกษา

บริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี)

มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล

ประสบการณ์การทำงาน

๑. เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ๓ สำนักงาน ป.ป.ช.

๒. เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ช. เขตพื้นที่ ๔ (ขอนแก่น)

สำนักงาน ป.ป.ช.

๓. เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น

สำนักงาน ป.ป.ช.

๙. นายณัฐนันท์ สุวรรณมณี

ตำแหน่ง ประธานกรรมการสำนักงานคดีปกครอง
สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์

ประวัติการศึกษา

๑. นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
๒. ผ่านการฝึกอบรมวิชาว่าความ สำนักอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ
๓. เนติบัณฑิตไทยสมัยที่ ๕๘ เนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์
๔. นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์การทำงาน

๑. ฝึกงานทนายความที่ตำนกหมื่นสุวรรณมณีทนายความ
๒. ทนายความประจำที่ตำนกหมื่นสุวรรณมณีทนายความ
๓. รองประธานฝ่ายกิจการพิเศษ คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ ๕๘
๔. ทนายความ ที่สำนักงานพานิชทนายความ
๕. ทนายความ ที่บริษัท สำนักกฎหมายศิย์แมน จำกัด
๖. เจ้าของสำนักงานบ้านสุวรรณมณีทนายความ

ประสบการณ์การทำงาน (ต่อ)

๗. ที่ปรึกษา/ทนายความ บริษัท สหพัฒน์พงษ์กรณ์ จำกัด
๘. ที่ปรึกษา/ทนายความ บริษัท ไทยแซทเอน์กซ์เพิร์ทเอ็นจิเนียริง จำกัด
๙. ที่ปรึกษา/ทนายความ บริษัท ชาลอนส์ซีเครท จำกัด
๑๐. ที่ปรึกษา/ทนายความ บริษัท เซ็กซีบิสกิต จำกัด
๑๑. ที่ปรึกษา/ทนายความ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บัวเพชรกรุป
๑๒. ที่ปรึกษา/ทนายความ บริษัท เพื่อนผัก จำกัด

๑๐. นางจำปี บุญส่ง

ตำแหน่ง นักประเมินราคาทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์
กระทรวงการคลัง

ประวัติการศึกษา

๑. เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา
๒. บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์การทำงาน

๑. เจ้าหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ๖ว. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
๒. เจ้าหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ๗ว. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
๓. นักประเมินราคาทรัพย์สินชำนาญการ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
๔. นักประเมินราคาทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

๑๑. นางสาวนวลดี จันทิมา

ตำแหน่ง นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ประวัติการศึกษา

๑. วิทยาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
๒. Master of Business Administration, Asian University of Science and Technology
๓. Master of Business (IT), Royal Melbourne Institute of Technology

ประสบการณ์การทำงาน

๑. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๔ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
๒. นักพัฒนาระบบราชการปฏิบัติการ สำนักงานคณะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
๓. นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ สำนักงานคณะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
๔. นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

๑๒. นางสาวสวัศกรกมล โกเมศจามิกรณ์

ตำแหน่ง ผู้บริหารงาน ฝ่ายวินัยและคดี
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ประวัติการศึกษา

- | | |
|---|--------------------------------------|
| ๑. สังคมศาสตร์ หลักสูตรบริหารธุรกิจบัณฑิต | มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร |
| ๒. นิติศาสตรบัณฑิต | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |

ประสบการณ์การทำงาน

- | | |
|---|-----------------------------|
| ๑. ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่กฎหมาย ฝ่ายกฎหมาย | ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย |
| ๒. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ฝ่ายวินัยและคดี | ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย |
| ๓. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์อาวุโส ฝ่ายวินัยและคดี | ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย |
| ๔. หัวหน้างาน ฝ่ายวินัยและคดี | ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย |