

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อริสโตเติล (Aristotle : 384–322 B.C.) นักปรัชญาชาวกรีกได้กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” โดยธรรมชาติของมนุษย์นั้น อยู่ร่วมกันเป็นสังคมและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นเริ่มต้นจากเป็นครอบครัว ขยายเป็นชนเผ่า และรวมเข้าเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นรัฐและประเทศในที่สุด ซึ่งเมื่อมีการอยู่ร่วมกันย่อมต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ตั้งแต่ วิถีชาวบ้าน ขนบธรรมเนียมประเพณี จนพัฒนามาเป็นกฎหมาย เพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของบุคคล และทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม จนกล่าวกันว่า “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” (Ubi societas ibi jus) เพราะเมื่อคนมาอยู่รวมกันเป็นสังคมประโยชน์และความต้องการของแต่ละคน อาจขัดแย้งกันได้ ซึ่งกฎหมายจะเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมสังคม (social controls) โดยเป็นกติกาเพื่อชี้ขาดความถูกต้องที่สังคมยอมรับในการไต่หาความเป็นธรรมอันเป็นจุดสมดุล (equilibrium) ระหว่างประโยชน์ของเอกชนแต่ละคนในแต่ละเรื่องหรือระหว่างเอกชนกับส่วนรวม¹

ระบบกฎหมาย (Legal System) ที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมมีอยู่ 2 ระบบ คือ “ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์” (Common Law System) และระบบประมวลกฎหมาย (หรือที่นิยมเรียกกันทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “ระบบซีวิลลอว์” (Civil Law System) โดยในระบบประมวลกฎหมาย มีการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายเอกชนนั้นใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งเอกชนต่างดูแลรักษาประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายเอกชนจึงใช้หลักความเสมอภาคและหลักความยินยอมของแต่ละฝ่ายในการผูกนิติสัมพันธ์กัน หากมีปัญหาข้อพิพาทกันขึ้นสู่ศาล ก็จะใช้วิธีพิจารณาความซึ่งเคารพหลักความเสมอภาคโดยใช้ “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำผิดจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หากพิสูจน์ไม่ได้ ศาลก็จะยกฟ้อง ส่วนในกรณีกฎหมายมหาชนนั้น

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2535). *การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)*. พิมพ์ครั้งแรกใน หนังสือ 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากเอกชนดูแลรักษาประโยชน์ส่วนตัว ส่วนรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวม ก็จำเป็นต้องให้รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะบังคับเอกชนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน หากจะนำวิธีพิจารณาความแบบระบบกล่าวหามาใช้บังคับ ก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่เป็นเอกชนเป็นฝ่ายเสียเปรียบฝ่ายรัฐได้ เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของฝ่ายรัฐ อีกทั้งฝ่ายรัฐยังมีข้อได้เปรียบในด้านบุคลากรและกลไกที่จะช่วยต่อสู้คดีได้มากกว่าคู่ความฝ่ายเอกชน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งกำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการตัดสินคดีบนพื้นฐานของความเป็นจริงด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายจึงมีแนวความคิดว่าควรจะมีศาลที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนแยกต่างหากจากศาลที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน โดยจากที่กล่าวมาเป็นเหตุผลที่ทำให้ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ Civil Law โดยส่วนใหญ่² มีการแยกศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือออกเป็นระบบศาลคู่³

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยเป็นระบบศาลคู่ (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิพากษาอรรถคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น³ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรมโดยทั่วไปจะมีการใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ใน

² ระบบศาลคู่ คือ ระบบที่มีการแยกกระบวนการพิจารณาคดีปกครองออกจากกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม โดยมีศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 194 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

การพิจารณาเป็นหลัก ซึ่งโดยทั่วไปการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมนั้น คู่ความสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง⁴ แต่ในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมที่เป็นระบบกล่าวหาซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีที่ซับซ้อนนั้น มักจะมีการแต่งตั้งทนายความเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีของกลุ่มความ และทนายความเป็นผู้ที่ประกอบวิชาชีพในทางกฎหมายย่อมสามารถให้คำแนะนำแก่คู่ความซึ่งทนายความมักจะเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ โดยในคดีแพ่ง อาจเข้ามาตั้งแต่การเริ่มต้นฟ้องคดี เช่น การร่างคำฟ้อง คำให้การ คำร้องต่างๆ การสืบพยาน ไปจนถึงการนัดฟังคำพิพากษา และอาจจะมีส่วนร่วมจนถึงชั้นอุทธรณ์ ฎีกา และในคดีอาญา ทนายความมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากคดีอาญาเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง โดยเฉพาะในคดีอาญาในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่เกินสิบแปดปี ในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ถ้าผู้ต้องหาไม่มีทนายความ รัฐต้องจัดหาทนายความให้⁵

โดยกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมทั้งในคดีแพ่งและอาญาดังกล่าวนั้น ต่างจากกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ซึ่งวิธีพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อนำมาใช้ในการพิพากษาคัดลาคดี โดยไม่ต้องยึดติดกับ

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 60 คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือผู้แทนโดยชอบธรรมในกรณีที่คู่ความเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือผู้แทนในกรณีที่คู่ความเป็นนิติบุคคล จะว่าความด้วยตนเองและดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งปวงตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของตน หรือจะแต่งตั้งทนายความคนเดียวหรือหลายคนให้ว่าความและดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนตนก็ได้

ถ้าคู่ความ หรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นผู้แทนตนในคดี ผู้รับมอบอำนาจเช่นว่านั้นจะว่าความอย่างทนายความไม่ได้ แต่ยอมตั้งทนายความเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาได้

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 134/1 ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่เกินสิบแปดปี ในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการทนายความ ให้รัฐจัดหาทนายความให้

การจัดหาทนายความตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้ทนายความที่รัฐจัดหาให้ได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรม กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอ⁶ ดังนั้น บทบาททนายความจึงอาจมีความสำคัญน้อยกว่ากระบวนการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาในศาลยุติธรรม ซึ่งแม้การพิจารณาคดีในศาลปกครองของไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นระบบไต่สวน⁷ และไม่ได้กำหนดให้ ต้องมีทนายความในกระบวนการพิจารณาคดี ต่างจากกฎหมายพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้ การดำเนินคดีปกครองในบางเรื่องต้องมีทนายความให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดี แตกต่างจากระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ซึ่งทำให้ในคดีปกครองที่เป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายรัฐย่อมได้เปรียบเอกชนในการพิจารณาคดี เนื่องจากมีความรู้ในกฎหมายที่พิพาทกันมากกว่า อีกทั้งยังมีทั้งนักกฎหมายหรือนิติกรประจำหน่วยงานของตน และยังสามารถขอให้อัยการเป็นผู้ดำเนินคดีปกครองได้ด้วย

นอกจากนั้นในการฟ้องคดีปกครองนั้น โดยปกติแม้สามารถทำได้โดยเรียบง่าย สะดวกแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ประชาชนที่อาจไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และหากไม่มีทนายความในการช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ทำให้ไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมขัดกับหลักความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีการเรียกค่าเสียหาย หากมีทนายความช่วยเหลือก็จะทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อนเสียหายได้ ได้รับการชดเชยเยียวยาได้ถูกต้อง และนอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 55 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาส ให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณีแต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมาย คຸ້ມກອງให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย แก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณา พิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น ต่อศาลปกครองมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

⁷ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5

กำหนดให้รัฐส่งเสริม ให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้⁸ ซึ่งแม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ ความช่วยเหลือแนะนำ แต่ก็เป็นการช่วยเหลือแนะนำในลักษณะให้คำปรึกษา ไม่ใช่ลักษณะเป็นการดำเนินการแทนคู่กรณีเหมือนกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้การดำเนินคดีปกครองในคดีที่มีทุนทรัพย์ ซึ่งเป็นกรณีการฟ้องเพื่อเรียกร้องเงิน หรือกรณีที่ฟ้องขอให้ลดจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องให้ต้องชำระคืน หรือกรณีตามข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญา ต้องดำเนินการ โดยทนายความ หรือในวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันที่กำหนดให้มีตัวแทนในการดำเนินคดีในศาลปกครองสหพันธ์และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยหากนำมาปรับใช้กับการดำเนินคดีปกครองของไทยเพื่อให้อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้นไป

ด้วยจากเหตุที่กล่าวมาการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทยไม่ได้กำหนดให้มีทนายความในการพิจารณาคดีอาจทำให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินคดีระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเอกชนอาจขาดความรู้ความเข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง การไม่มีทนายความคอยช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาคดี อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันและกระทบต่อความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณาคดี โดยเฉพาะในคดีปกครองที่เป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีฟ้องตามข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญา ที่ต้องมีการพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายและมีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ในการดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของศาล

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

2) ปัญหาในเรื่องการกลั่นกรองคดีขึ้นสู่ศาลปกครองและกลั่นกรองข้อเท็จจริงเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ในการพิจารณาคดีปกครองของไทย แม้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะเป็นระบบได้ส่วน ซึ่งตุลาการศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง แต่หากไม่มีการกำหนดให้มีทนายความในกระบวนการ อาจทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจนครบถ้วน ทำให้ศาลต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ทำให้ระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้น อีกทั้งการไม่มีทนายความช่วยกลั่นกรองคดีในเบื้องต้น ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก จนเป็นภาระในการพิจารณาคดี ทำให้เกิดปัญหาคดีค้างอยู่ในศาลปกครองจำนวนมาก

3) ปัญหาในเรื่องสิทธิในการเข้าถึงทนายความและค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความในคดีปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 กำหนดให้ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมรวมถึงการจัดหาทนายความให้ แต่เนื่องจากการพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่ได้กำหนดให้มีทนายความในการพิจารณา เหมือนในคดีอาญาบางประเภท ที่กำหนดให้มีทนายความและกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในเรื่องค่าจ้างทนายความ ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความในคดีปกครองจึงตกเป็นภาระแก่ผู้ฟ้องคดี

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ ความสำคัญของทนายความในกระบวนการพิจารณาคดีในคดีปกครอง

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีทนายความในการดำเนินคดีปกครอง

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีทนายความในการดำเนินคดีปกครองตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่ได้กำหนดให้มีทนายความในการดำเนินคดีปกครอง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ศาลปกครองของไทยจะมีระบบการพิจารณาคดีเป็นระบบกล่าวหาที่ตุลาการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอต่อศาล แต่ในคดีระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายเอกชนอาจฝ่ายที่เสียเปรียบเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ต่างจากฝ่ายรัฐที่มีความรู้ในกฎหมายที่พิพาทกันมากกว่า อีกทั้งยังมีทั้งนักกฎหมายหรือนิติกรประจำหน่วยงานของตน และยังสามารถขอให้อัยการเป็นผู้ดำเนินคดีปกครองได้ด้วย การที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทยไม่ได้กำหนดให้มีทนายความนั้น ย่อมทำให้ประชาชนเสียเปรียบในการดำเนินคดีปกครอง การกำหนดให้คดีปกครองบางประเภทต้องมีทนายความเป็นผู้แทนในการดำเนินคดี เช่นเดียวกันกับกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆนั้น เพื่อให้เห็นถึงข้อบกพร่องที่มีอยู่ของวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองให้ดีขึ้นและอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้นไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงบทบาท หน้าที่ และความสำคัญของทนายความในกระบวนการดำเนินการเนนคดีต่างๆ โดยจะเน้นไปที่การพิจารณาในศาลปกครองโดยศึกษาเปรียบเทียบกับดำเนินการเนนคดีในศาลยุติธรรมตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและกฎหมายของประเทศอื่นๆว่าในแต่ละประเทศกำหนดให้ทนายความในคดีปกครอง ในคดีประเภทใด ในกระบวนการหรือขั้นตอนใด เพื่อนำมาปรับปรุงระบบการดำเนินคดีในศาลปกครองของไทย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ทำการศึกษา วิจัยใน รูปแบบของการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการศึกษาวิจัยและค้นคว้าข้อมูลต่างๆจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมาย คำรา หนังสือ คำอธิบายทางกฎหมาย บทความทางกฎหมาย เอกสารทาง

วิชาการ วารสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นข้อมูล
ใน ส่วนของประเทศไทยและในส่วนของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของเกี่ยวกับ
บทบาท หน้าที่ ความสำคัญของทนายความในกระบวนการพิจารณาคดีในคดีปกครอง

1.6.2 เพื่อทราบถึงกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มี
ทนายความในการดำเนินคดีปกครอง

1.6.3 เพื่อทราบถึงผลทางวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มี
ทนายความในการดำเนินคดีปกครองตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.6.4 เพื่อทราบถึงแนวทางเรื่องการกำหนดให้มีทนายความในกระบวนการพิจารณาคดี
ของศาลปกครองของไทย เพื่อนำมาปรับปรุงระบบการดำเนินคดีในศาลปกครองของไทย