



ปัญหาการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ
Problems Regarding the Notification of Information or the Serving of Documents
in Administrative Cases to a Party Whose Domicile is Abroad

พัฒนพงศ์ คงศักดิ์*

รับบทความเมื่อ 10 กันยายน 2567

แก้ไขบทความเมื่อ 11 ธันวาคม 2567

ตอบรับบทความเมื่อ 11 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการดำเนินการโดยเฉพาะ ทั้งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การพิจารณามีคำสั่งของศาลในเรื่องนี้จึงยังไม่แน่นอนและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ จากการศึกษาการดำเนินการในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมพบว่า มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไว้โดยตรง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการส่งสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีไปยังจำเลยซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ นอกจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายภายในแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการประสานความร่วมมือทางการศาลระหว่างกัน รวมถึงหลักเกณฑ์ตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ขณะนี้ประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Service Convention) ซึ่งเป็นช่องทางพิเศษที่มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งกว่าวิธีทางการทูต และยังให้ผลในวงกว้างภายในกลุ่มประเทศสมาชิกโดยไม่ต้องดำเนินการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงรายประเทศ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะคดีแพ่งหรือพาณิชย์ของศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่ได้หมายความรวมถึงคดีปกครองของศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นจึงจำเป็นที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้ทั้งในส่วน of พระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการสร้างหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งข้อความ

*

Master of Laws (LL.M.) Case Western Reserve University สหรัฐอเมริกา, พนักงานคดีปกครอง
 ชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หรือส่งเอกสารไปยังต่างประเทศผ่านสำนักงานศาลปกครองและกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นวิธีที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ

คำสำคัญ : หลักการรับฟังความทุกฝ่าย, การให้โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่, การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสาร, ภูมิลำเนาต่างประเทศ, วิธีทางการทูต, หลักประติบัติต่างตอบแทน

วารสารวิชาการศาลปกครอง



Abstract

There is currently no specific rule regarding the notification of information or the serving of documents in administrative cases to a party whose domicile is abroad, as stipulated under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), and the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000). As a result, the court's orders in such matters are inconsistent and unpredictable, leading to various theoretical and practical problems. A study of the procedures in civil cases under the jurisdiction of the Courts of Justice reveals that the Civil Procedure Code provides specific provisions on the matter, particularly emphasizing the service of a copy of the initial plaint to defendants domiciled abroad. Apart from domestic law, there is also international law based on international agreements concerning judicial cooperation between states, including general principles of international law (such as the principle of reciprocity). Currently, Thailand, through the Office of the Judiciary, is considering accession to the Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters (Service Convention). This Convention provides a special, faster, and more efficient means than diplomatic channels and has a broad effect among member countries without the need for bilateral agreements. However, the scope of the Service Convention is limited only to civil or commercial cases under the jurisdiction of the Courts of Justice and does not apply to administrative cases under the Administrative Courts. Therefore, it is necessary to establish procedural rules in administrative law to address this matter, including amendments to relevant rules. In particular, a rule should be established for the service of documents abroad through the Office of the Administrative Courts and the Ministry of Foreign Affairs, which would be a suitable approach consistent with the fundamental principles of international law.

Keywords : The principle of audi alteram partem, The right to a fair trial, Notification of information or serving of documents, Domicile is abroad, Diplomatic channels, The principle of reciprocity

บทนำ

หลักการรับฟังความทุกฝ่ายและการให้โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งต่อมาได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลในฐานะมาตรการหรือหลักประกันขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งในกระบวนการพิจารณาตีแผ่คดีอาญา และคดีปกครอง หลักการนี้มีรากฐานจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดย่อมมีข้อจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง โดยบุคคลที่รับรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุดคือบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลดังกล่าวย่อมช่วยให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สหรัฐอเมริกานำหลักการนี้ไปใช้ในรูปแบบของหลัก Due Process of Law (หลักศุภนิติกระบวนการหรือหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย) ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ¹ ได้แก่ การรับฟังการไต่สวน (Hearing) และการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Notice)

การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีหลักเกณฑ์หลายประการที่รองรับหลักการรับฟังความทุกฝ่ายและการให้โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย การชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ตามควรแก่กรณี รวมถึงการแจ้งให้คู่กรณีได้รับทราบกระบวนการพิจารณาตีแผ่คดีซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในทางคดีของตน เช่น การแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การแจ้งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก การแจ้งกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้นการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีจึงมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่ประกันความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าว

ในคดีปกครอง หากคู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ ปรากฏหลักเกณฑ์การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารอย่างชัดเจนตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่น การส่งเอกสารโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล การส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่หากคู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ กลับไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในระเบียบดังกล่าวทั้งที่มีคดีปกครองซึ่งมีข้อเท็จจริงในลักษณะนี้หลายคดี เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศฟ้องเพิกถอนคำสั่งห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร² กรณีผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในข้อหาละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่

¹ ธรรมนุญ สงวนเขียว, “การพัฒนาความร่วมมือทางการศาลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเอกสารทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์” (คุชชินพนธ์ปรัชญาคุชชินบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรมคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 55.

² คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 651/2562

ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร³ กรณีผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในข้อหาละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น⁴ กรณีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง⁵ กรณีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศในคดีการร้องเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการหรือคดีร้องขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ⁶

ในสภาวะการณ์ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้พิจารณาใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งในหลายวิธีและยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาความไม่แน่นอนและไม่สามารถคาดหมายได้ของคู่กรณี ปัญหาความเสี่ยงที่กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ตามระเบียบซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการภายในประเทศมาอนุโลมใช้กับคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ปัญหาการนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งในคดีปกครองยังไม่มีกำหนดหน้าที่จัดทำคำแปลและการรับรองความถูกต้องของคำแปล รวมถึงความรับผิดชอบในค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ การนำหลักเกณฑ์ตามระเบียบซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีเรื่องการส่งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) มาใช้แทนวิธีการส่งตามปกติ ก็อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในระเบียบดังกล่าว การไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับคู่กรณีที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศโดยเฉพาะ ย่อมกระทบต่อความน่าเชื่อถือในประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกทางปกครองของศาลปกครอง ทั้งการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมอาจนับเป็นการเลือกปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองให้คู่กรณีในแต่ละคดีไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียมกัน เพียงเพราะเหตุว่าคู่กรณีนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การดำเนินการในคดีปกครองของศาลปกครองกับการดำเนินการในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ และ (3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนบทความใช้วิธีวิจัยเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม สืบค้นแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง รวมถึงรวบรวมและเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 276/2562

⁴ เพิ่งอ้าง

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 744/2560

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 687/2566

1. แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองและสภาพปัญหา

1.1 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ มีทั้งกรณี (1) ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ และ (2) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ศาลปกครองได้พิจารณามีคำสั่งให้แจ้งหรือส่งในหลายวิธี เช่น การประสานขอความร่วมมือทางการศาลระหว่างประเทศผ่านกระทรวงการต่างประเทศ การส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศ การส่งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การปิดประกาศและให้ถือว่าทราบ มีเนื้อหาโดยสรุปของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

1.1.1 กรณีผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ

(1) คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 651/2562 ระหว่าง นาย ท. ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่กำหนด

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจัดส่งคำฟ้องเป็นภาษาต่างประเทศโดยส่งมาทางไปรษณีย์จากประเทศอังกฤษ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลตรวจสอบคำฟ้องแล้วมีคำสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนด มีการส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยการประสานขอความร่วมมือทางการศาลระหว่างประเทศผ่านกระทรวงการต่างประเทศ แต่เกิดข้อขัดข้องไม่สามารถนำส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งศาลข้างต้นอีกครั้งหนึ่งโดยส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลดังกล่าวทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศ ผู้ฟ้องคดีได้รับหมายโดยชอบแล้วแต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนด ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(2) คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 2048/2564 ระหว่าง นาย บ. ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชัดเจน

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนจากประเทศมาเลเซีย เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลตรวจสอบคำฟ้องแล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนด มีการแจ้งคำสั่งแก่ผู้ฟ้องคดีทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) โดยให้ถือว่าวันที่ส่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แล้วไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ทั้งยังได้แจ้งมายังสำนักงานศาลปกครองกลางทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ว่าประสงค์จะขอถอนคำฟ้อง แต่เนื่องจาก

เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 276/2562 ระหว่าง นางสาว บ. ผู้ฟ้องคดี สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และเป็นการกระทำละเมิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศกัมพูชาได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ไปตัดเสื้อที่ร้านแห่งหนึ่งในประเทศไทย แต่ปรากฏว่าไม่พอดีกับรูปร่างและมีความไม่เรียบร้อยหลายส่วน ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามความคืบหน้าของหนังสือร้องเรียนเป็นระยะ ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นควรให้ยุติเรื่อง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของร้านตัดเสื้อและขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ศาลตรวจสอบคำฟ้องแล้วมีคำสั่งให้จัดทำคำแปลเอกสารแสดงตน (Passport) ภายในเวลาที่กำหนด มีการแจ้งคำสั่งแก่ผู้ฟ้องคดีทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) โดยให้ถือว่าวันที่ส่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งศาลแล้ว เมื่อครบระยะเวลาแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น อ้างว่าตนไม่ได้รับคำสั่งและหมายของศาล เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นส่งคำสั่งศาลทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ไปตามที่อยู่ซึ่งไม่ถูกต้อง กล่าวคือ พิมพ์ “.” เป็น “_” ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดี

1.1.2 กรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 744/2560 ระหว่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ผู้ฟ้องคดี บริษัท ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และธนาคาร อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้ออกสัมปทานปิโตรเลียมเพื่อสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตกลงเข้าทำสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมซึ่งมีข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์พิเศษ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เข้าค้าประกันหนี้และความรับผิดชอบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันในสัญญาสัมปทาน ซึ่งมีความรับผิดชอบชำระเงินส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีความรับผิดชอบด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธการชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินและยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยการประสานขอความร่วมมือกระทรวงการต่างประเทศ ต่อมากระทรวงการต่างประเทศแจ้งว่าไม่สามารถจัดส่งหมายข้างต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพราะไม่ปรากฏที่อยู่ในคำขอเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ท้องถิ่นไม่สามารถนำส่งได้ หลังจากนั้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบที่อยู่ที่เป็นปัจจุบันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นจำนวนสามแห่ง ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงที่อยู่เพียงแห่งเดียวภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอขยายระยะเวลา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาโดยกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่และให้แจ้งคู่กรณีทราบ โดยในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ปิดประกาศและให้ถือว่าทราบเมื่อครบ 7 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก พร้อมจัดส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนและกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาและให้แจ้งคู่กรณีทราบ โดยในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ปิดประกาศและให้ถือว่าทราบเมื่อครบ 7 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ผู้รับมอบอำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มาศาล ส่วนผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มาศาล

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีที่อยู่สามแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลปกครองชั้นต้นก็ชอบที่จะส่งหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ เพื่อให้มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้ภายในกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และชอบที่จะส่งหมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและจัดส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีโอกาสทราบสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนล่วงหน้าก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และเพื่อที่จะได้มีโอกาสจัดทำคำแถลงและหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะได้ และชอบที่จะส่งหมายแจ้งกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ ทั้งนี้ โดยประสานความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศในการจัดส่งหมายไปยังที่อยู่ทั้งสามแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาตามวิธีการที่เคยปฏิบัติ การที่ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งหมายในขั้นตอนต่าง ๆ โดยวิธีปิดประกาศและให้ถือว่าทราบเมื่อครบ 7 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะทราบกำหนดวันดังกล่าวได้ กรณีจึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดี

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 775/2564 ระหว่าง บริษัท วิทย์การบิน แห่งประเทศไทย จำกัด ผู้ฟ้องคดี นาย น. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และนาง ก. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญา รับทุนการศึกษากับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำสัญญาค้ำประกัน หลังจากสำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากการทำงานของผู้ฟ้องคดีเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง Chief, Regional Sub – Office ณ สำนักงานสาขาย่อย (Regional Sub – Office) กรุงเทพฯ สาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงมีความรับผิดชอบชำระเงินตามที่กำหนดไว้ในสัญญารับทุน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธการชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกัน ชำระเงิน

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา ในประเด็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยการส่งหมายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสัญญาทุนการศึกษาและสัญญาค้ำประกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่างระบุที่อยู่ของตนเป็นที่อยู่เดียวกัน (กรุงเทพมหานคร) จึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองมีภูมิลำเนาเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งหมายเรียกให้ทำคำให้การพร้อมสำเนาคำฟ้อง ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามที่อยู่ดังกล่าว จึงถือว่าวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหมายแจ้ง คำสั่งศาลโดยชอบแล้ว

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ที่อยู่นั้นเป็นภูมิลำเนา เฉพาะการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คือภูมิลำเนา ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน การส่งหมายเรียกให้ทำคำให้การ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามภูมิลำเนาในประเทศไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอให้ส่งข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมด อาทิ สัญญา วิธีการคำนวณเพื่อพิสูจน์ การเบิกจ่ายและข้อมูลที่จำเป็นอื่น ๆ เพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้ส่งเอกสารทั้งหมดพร้อมข้อมูล ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามภูมิลำเนา ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แสดงเจตนา ที่จะถือเอาที่อยู่ดังกล่าวเป็นภูมิลำเนาเฉพาะการเฉพาะสำหรับการส่งเอกสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ตามสัญญาทุนการศึกษาให้แก่ตนเท่านั้น แต่แม้จะฟังได้ถึงขนาดว่า การแสดงเจตนาเช่นนั้น เป็นการแสดงโดยชัดแจ้งแล้วว่าจะเปลี่ยนแปลงที่อยู่ดังกล่าวให้เป็นภูมิลำเนาของตน การแสดงเจตนาเช่นนี้ ก็คงมีผลผูกพันเฉพาะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับหนังสือดังกล่าว หาได้ผูกพันการดำเนินกระบวนการพิจารณา ของศาลแต่อย่างใดไม่ ข้อกล่าวอ้างตามอุทธรณ์ข้อนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อศาลส่งหมายเรียกให้ทำคำให้การแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามภูมิลำเนา ในประเทศไทย อันเป็นที่อยู่เดียวกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นมารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว แม้ในขณะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีถิ่นที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน กรณีดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นอุปสรรคเกินสมควร สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ เพราะเมื่อพิจารณาจากสถานะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทั้งในฐานะที่เป็นมารดาและผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยิ่งสมควรที่จะดำเนินการเช่นนั้น เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบคำสั่งศาล และสามารถใช้สิทธิยื่นคำให้การเข้ามาต่อสู้คดีได้ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า การที่ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องแจ้งข้อความหรือต้องส่งเอกสารใดให้แก่ตนตามกฎหมายในไทยจะเป็นการไม่สะดวก เนื่องจากตนไม่อาจรับทราบข้อความหรือเอกสารจากศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้โดยตรง และมีความประสงค์ให้ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารให้แก่ตนตามถิ่นที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ชอบที่จะยื่นคำแถลงต่อศาลเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ของตนให้ศาลทราบ หรือยื่นคำขอให้ศาลสั่งให้แจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่นได้ต่อไป แต่เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แถลงให้ศาลทราบหรือยื่นคำขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเช่นนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งหมายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามภูมิลำเนาในประเทศไทย จึงเป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(3) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2289/2560 ระหว่าง กองทัพเรือ ผู้ฟ้องคดีบริษัท จี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และบริษัท เอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาสั่งซื้อเครื่องคันหัววัดระยะเปิด รุ่น GT 200 พร้อมอุปกรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ในสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีพบว่าผลิตภัณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีคุณสมบัติเฉพาะของการใช้งานอันเป็นสาระสำคัญ และมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของสัญญาซื้อขาย จึงได้เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักร (สหราชอาณาจักร) ทำคำให้การโดยได้ส่งหมายเรียกไปยังที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร และเป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย อันถือได้ว่าภูมิลำเนาในราชอาณาจักรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วย แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ทำคำให้การศาลพิจารณาแล้วพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงิน และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

1.2 สภาพปัญหา

1.2.1 การฟ้องคดีปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนและมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ปรากฏการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองหลายวิธี เช่น การส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยการประสานขอความร่วมมือทางการศาลระหว่างประเทศผ่านกระทรวงการต่างประเทศ การส่งหมายทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศ ตามที่ปรากฏในข้อ 1.1.1 (1) การแจ้งคำสั่งแก่ผู้ฟ้องคดีทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) โดยให้ถือว่าวันที่ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งศาลแล้ว ตามที่ปรากฏในข้อ 1.1.1 (2) และข้อ 1.1.1 (3) จากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะเป็นผู้เริ่มต้นใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว บุคคลนั้นย่อมต้องระบุที่อยู่หรือภูมิลำเนาของตนหรือช่องทางในการติดต่อไว้ด้วยอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติ ยังคงปรากฏปัญหาว่าการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ศาลจะต้องดำเนินการด้วยวิธีใดเป็นหลัก และหากดำเนินการไม่สำเร็จจะต้องใช้วิธีใดเป็นลำดับถัดไป ภายใต้เงื่อนไข หรือข้อพิจารณาใด นอกจากนี้ มีปัญหาว่าการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองด้วยจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) เป็นอันดับแรก สมควรให้มีผลเสมอหรือสามารถแทนการดำเนินการด้วยวิธีปกติได้หรือไม่ หรือสมควรให้เป็นเพียงวิธีเสริมหรือวิธีสนับสนุนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีเท่านั้น

1.2.2 การฟ้องคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเอกชนและมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ปรากฏการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองหลายวิธี เช่น การประสานขอความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศ การมีคำสั่งให้ปิดประกาศและให้ถือว่าทราบเมื่อครบระยะเวลาตามที่กำหนดตามที่ปรากฏในข้อ 1.1.2 (1) จากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองโดยเฉพาะสำเนาคำฟ้องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องที่มีนัยสำคัญยิ่งกว่าเอกสารในคดีทั่วไป และส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้เริ่มต้นนำคดีมาสู่ศาลปกครองในลักษณะเดียวกับกรณีในข้อ 1.2.1 จึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการในชั้นศาลปกครองได้ตั้งแต่ต้น ดังนั้นในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการรับทราบข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีและสามารถชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนได้ตามควรแก่กรณี การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ศาลจะต้องพิจารณาใช้วิธีที่ดีที่สุดเป็นอันดับแรก เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบหรือได้รับเอกสารในคดีตามความเป็นจริง การนำหลักเกณฑ์ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กับการดำเนินการภายในประเทศหรือการนำวิธีการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับกรณีนี้โดยเฉพาะคำสั่งให้ส่งโดยวิธีปิดประกาศไว้ที่ศาลปกครองและให้ถือว่าทราบเมื่อครบระยะเวลาตามที่กำหนดการดำเนินการเช่นนี้ไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศจะสามารถรับทราบประกาศนั้นได้ในความเป็นจริง

1.2.3 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี โดยการประสานความร่วมมือทางการศาลผ่านวิถีทางการทูต (Diplomatic Channel) ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแม้จะเป็นวิธีดั้งเดิมและได้รับการยอมรับของอารยประเทศตามหลักประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) แต่การไม่มีกฎหมายภายใน (Domestic Law) หรือกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับเพื่อบังคับให้ทางปฏิบัติสำหรับคดีปกครองไว้โดยเฉพาะย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะหน้าที่ในการจัดทำคำแปล การรับรองความถูกต้องของคำแปล รวมถึงความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ศาลปกครองไม่สามารถสร้างหรือเพิ่มภาระหน้าที่

จากที่มีอยู่ตามกฎหมายปัจจุบันให้แก่คู่กรณีหรือบุคคลอื่นได้ ปัจจุบันสำนักงานศาลปกครองจึงยังคงเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้อยู่ ทั้งที่ในกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของศาลยุติธรรม การดำเนินการเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนให้เป็นหน้าที่ของโจทก์ในคดี

1.2.4 การฟ้องคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเอกชนและมีถิ่นที่อยู่ตามความเป็นจริงในต่างประเทศ ตามที่ปรากฏในข้อ 1.1.2 (2) ปรากฏความประสงค์อย่างชัดเจนของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาเงินทุนไปยังตน ณ ถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งอาจนับเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงเกี่ยวกับการดำเนินการอันเนื่องมาจากสัญญาเงินทุน แต่ศาลปกครองพิจารณาว่า ความประสงค์เช่นนั้นไม่มีผลผูกพันใด ๆ ต่อศาลปกครอง เว้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้แถลงความประสงค์ต่อศาลปกครองโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ตามหลักเหตุผลทั่วไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยังไม่มีโอกาสได้รับทราบโดยวิธีการหรือช่องทางใด ๆ เลยว่าตนได้ถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้พิจารณาถึงข้อพึงดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นบุตรและมารดากันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นมารดาและมีภูมิลำเนาในประเทศไทย พึงแจ้งความเกี่ยวกับการถูกฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นบุตรได้รับทราบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงสมควรทราบว่าตนถูกฟ้องคดีแล้วและต้องใช้สิทธิยื่นคำให้การเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง การพิจารณาของศาลปกครองเช่นนี้อาจให้ผลเป็นการผลักภาระอันเกินสมควรแก่เอกชนซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หากมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ศาลย่อมพิจารณาดำเนินการให้บรรลุลักษณะประสงค์ตามหลักเกณฑ์นั้น อันจะสอดคล้องกับหลักการรับฟังความทุกฝ่ายและการให้โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

1.2.5 การฟ้องคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเอกชนและมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ แต่ได้มีการแต่งตั้งอีกบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนในการประกอบการของตนแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย ตามที่ปรากฏในข้อ 1.1.2 (3) ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารไปยังผู้ถูกฟ้องคดีตามภูมิลำเนาของตัวแทนในประเทศไทย โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศนั้น เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งที่ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงมาใช้ในคดีปกครอง จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและกระทบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ เพราะบุคคลนั้นอาจไม่ได้รับการประสานข้อมูลจากตัวแทนของตนในประเทศไทยเพื่อรับทราบข้อความหรือได้รับเอกสารในคดีปกครอง ส่งผลให้ไม่มีโอกาสเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามควรแก่กรณี

2. หลักเกณฑ์การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครอง

การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีหลักเกณฑ์เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 มีวิธีดำเนินการ 6 วิธี ดังนี้

2.1 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารแก่คู่กรณีในวันที่คู่กรณีมาติดต่อขอรับทราบที่ศาล

การดำเนินการกรณีนี้เป็นไปตามข้อ 14 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งรับรองวิธีการรับทราบข้อความหรือได้รับเอกสารจากศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลในวันที่คู่กรณีมาติดต่อขอรับทราบที่ศาลปกครองโดยตรง ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะให้คู่กรณีลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งศาล หรือลงลายมือชื่อรับเอกสารโดยมีคำว่าคู่กรณีได้รับทราบคำสั่งศาลหรือรับเอกสารในวันดังกล่าวแล้ว⁷ การดำเนินการวิธีนี้สามารถปฏิบัติได้ทั้งกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศและบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ หากบุคคลนั้นได้เดินทางมาติดต่อด้วยตนเองที่ศาลปกครอง

2.2 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

การดำเนินการกรณีนี้เป็นไปตามข้อ 14 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า กรณีไม่ได้มีการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารตามวิธีในข้อ 2.1 วิธีที่ศาลจะพิจารณานำมาใช้เป็นอันดับแรก คือ การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ การดำเนินการโดยวิธีนี้ ข้อ 15 แห่งระเบียบข้างต้น กำหนดให้ถือว่าวันที่ระบุในใบตอบรับเป็นวันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ปรากฏวันที่ในใบตอบรับให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งเป็นวันที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้นหรือไม่ได้รับ ในทางปฏิบัติ เมื่อใบตอบรับกลับมาที่ศาล เจ้าหน้าที่จะนำใบตอบรับดังกล่าวเย็บติดไว้กับเอกสารหมายแจ้งคำสั่งศาลที่อยู่ในสำนวนคดีในเรื่องนั้น ๆ แต่หากมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้รับหมายตีกลับ หรือมีข้อขัดข้องในการแจ้งหรือมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการได้รับหมายแจ้งคำสั่งโดยเร็ว เจ้าหน้าที่จะจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอให้ศาลทราบและพิจารณามีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป⁸ ผู้เขียนบทความเห็นว่า โดยสภาพแล้ว การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีนี้ สามารถดำเนินการได้เฉพาะกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ เนื่องจากการใช้บริการไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับภายในประเทศและมีกำหนดระยะเวลาตามระเบียบซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับบริบทของการดำเนินการในต่างประเทศ

⁷ สำนักงานศาลปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น, (กรุงเทพฯ : สหมิตรพรินต์แอนด์พับลิชชิง, 2564), หน้า 10.

⁸ เพิ่งอ้าง

2.3 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่น

การดำเนินการกรณีนี้เป็นไปตามข้อ 14 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า กรณีไม่ได้มีการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ (ข้อ 2.2) และศาลไม่ได้มีคำสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง (จะกล่าวถึงต่อไปในข้อ 2.4) วิธีที่ศาลจะนำมาใช้ คือ การส่งโดยวิธีอื่น โดยการยื่นคำขอของคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบุคคลนั้นมีหน้าที่เสียค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการดังกล่าว ส่วนกรณีมีผลนั้น ข้อ 15 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ให้ศาลกำหนด วันที่ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งไว้ด้วย ในทางปฏิบัติ ศาลจะต้องมีคำสั่งจัดไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาทุกครั้งว่า จะส่งให้ผู้รับทราบด้วยวิธีการใดและต้องกำหนดวันที่ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งไว้ด้วย

การดำเนินการโดยวิธีอื่นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจสืบทราบที่อยู่ของผู้รับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. 64/2562) ซึ่งอาจกระทำได้โดยการปิดประกาศหรือการประกาศทางหนังสือพิมพ์ เช่น ศาลใช้วิธีการปิดประกาศ ณ ที่ทำการศาลปกครอง กรณีไม่สามารถส่งหมายได้โดยวิธีทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับและโดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำไปส่ง เนื่องจากสถานที่นำส่งหมายได้ถูกรื้อถอน (คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1323/2560) หรือมีเหตุขัดข้องเนื่องจากย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 143/2556, 735/2547)⁹ โดยสภาพแล้ว การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสาร โดยการปิดประกาศหรือการประกาศทางหนังสือพิมพ์จะสามารถดำเนินการได้เฉพาะกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนา อยู่ในประเทศ เนื่องจากการประกาศภายในประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีเนื้อหาเป็นภาษาไทย เว้นแต่ กรณีประกาศในหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศ แต่ก็ยังคงเป็นเพียงการเผยแพร่ภายในประเทศเท่านั้น

2.4 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง

การดำเนินการกรณีนี้เป็นไปตามข้อ 16 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า กรณีศาลให้แจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับ หรือถ้าในขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายวาง หรือปิดหนังสือหรือเอกสารไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตำรวจ ข้าราชการอื่น พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ส่วนกรณีมีผลนั้น ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งในวันที่วางหรือปิดหนังสือหรือเอกสารนั้น ในกรณีที่ผู้รับ อาจส่งหนังสือหรือเอกสารแก่บุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นก็ได้ การดำเนินการ ที่กล่าวมาข้างต้นจะต้องกระทำในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก โดยต้องทำหลักฐาน หรือรายงานการส่งเพื่อประกอบไว้ในสำนวนคดีด้วย

⁹ เฝิงอ้าว, หน้า 11.

ศาลจะใช้วิธีนี้เมื่อมีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถส่งหมายแจ้งคำสั่งโดยการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับได้ เช่น ส่งหมายแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปแล้วหนึ่งครั้ง ปรากฏว่าหมายติดกลับไม่มีผู้รับหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแจ้งให้ผู้รับทราบโดยเร็ว หรือในกรณีที่ผู้รับเคยมีข้อมูลในสำนวนคดีว่าไม่อาจแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับได้ ในทางปฏิบัติศาลจะต้องจัดแจ้งไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบ และดำเนินการจัดทำหมายแจ้งให้ถูกต้อง¹⁰ โดยสภาพแล้ว การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีนี้สามารถดำเนินการได้เฉพาะกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ ทั้งด้วยลักษณะของการดำเนินการและกรอบอำนาจหน้าที่ในเชิงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายนั้น

2.5 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารผ่านอุปกรณ์สื่อสารหรือเทคโนโลยีสารสนเทศตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การดำเนินการกรณีนี้เป็นไปตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่าเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ศาลอาจมีคำสั่งให้การแจ้งข้อความหรือการส่งเอกสารระหว่างศาลกับคู่กรณี พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กระทำโดยทางโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ส่วนการมีผลนั้น ให้ศาลกำหนดวันที่ถือว่าได้รับแจ้งข้อความหรือเอกสารไว้ด้วย การดำเนินการวิธีนี้มีข้อสังเกตว่า ตามระเบียบไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ให้ถือว่า การดำเนินการเช่นนี้สามารถแทนการติดต่อโดยทางไปรษณีย์หรือประกอบกับการติดต่อโดยทางไปรษณีย์ได้ เหมือนกับความในวรรคหนึ่งของระเบียบข้อนี้ ซึ่งเป็นเรื่องการติดต่อสื่อสารระหว่างศาลด้วยกัน

การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบข้างต้น ในทางปฏิบัติมีอยู่ 3 วิธี ดังนี้

2.5.1 การแจ้งคำสั่งทางโทรศัพท์

ในทางปฏิบัติ จะมีการจัดแจ้งคำสั่งให้แจ้งคำสั่งศาลทางโทรศัพท์แทนการจัดทำหมาย โดยให้ถือว่าวันที่แจ้งคำสั่งศาลทางโทรศัพท์เป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งแล้วตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้แจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ¹¹ การแจ้งคำสั่งทางโทรศัพท์โดยสภาพแล้ว สามารถดำเนินการได้เฉพาะกับการแจ้งข้อความเท่านั้น แต่ไม่สามารถส่งเอกสารได้ วิธีการนี้สามารถแจ้งข้อความได้ทั้งกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศและบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ แต่การดำเนินการในต่างประเทศอาจมีประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายหรือการสื่อสารด้วยภาษาต่างประเทศ

¹⁰ เฟื่องอ้าง, หน้า 12.

¹¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 13.

2.5.2 การแจ้งหรือส่งทางโทรสาร

ในทางปฏิบัติ จะมีการจดแจ้งคำสั่งทางโทรสาร โดยให้แจ้งคำสั่งศาลทางโทรสาร แก่คู่กรณีไปยังหมายเลขโทรสารที่คู่กรณีให้ไว้ โดยให้ถือว่าวันที่ปรากฏในหลักฐานการส่งโทรสารของสำนักงานศาล เป็นวันที่คู่กรณีได้รับเอกสารตามข้อ 26 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้แจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ¹² การแจ้งหรือส่งทางโทรสาร โดยสภาพแล้วสามารถดำเนินการได้ ทั้งกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศและบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ แต่การดำเนินการ ในต่างประเทศอาจมีประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายหรือการจัดทำคำแปลเป็นภาษาต่างประเทศ

2.5.3 การแจ้งหรือส่งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

ในทางปฏิบัติ จะมีการจดแจ้งคำสั่งศาลให้แจ้งคำสั่งแก่คู่กรณีทางจดหมาย อิเล็กทรอนิกส์ไปยังที่อยู่ตามที่คู่กรณีได้ระบุไว้ และให้ถือว่าวันและเวลาที่ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นวันและเวลาที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว¹³ การแจ้งหรือส่งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โดยสภาพแล้ว สามารถดำเนินการได้ทั้งกับบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศและบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ โดยไม่มีประเด็นเรื่องค่าใช้จ่าย แต่หากเป็นการดำเนินการในต่างประเทศ อาจมีประเด็นเรื่องการจัดทำ คำแปลเป็นภาษาต่างประเทศ

2.6 การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารให้แก่คู่กรณีที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักร

จากการศึกษาไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสาร ในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศโดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติ จะมีคำสั่งให้สำนักงาน ศาลปกครองกลางหรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการแจ้งคำสั่งศาลให้คู่กรณีทราบ¹⁴

3. หลักเกณฑ์การส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมไปยังจำเลยหรือบุคคล ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ

การดำเนินการเรื่องนี้มีข้อคำนึงหลายประการ ทั้งยังมีลำดับในการดำเนินการ ประกอบด้วย การดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาล การดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการส่งหมายเรียกและคำฟ้อง ตั้งต้นคดีแก่จำเลย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของจำเลยนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2558 และการดำเนินการ ตามหลักประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสาร ทางศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters : Service Convention) ของที่ประชุม

¹² เฟื่องอ้าง

¹³ เฟื่องอ้าง, หน้า 14.

¹⁴ เฟื่องอ้าง, หน้า 12.

แห่งกรุงเฮกว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Hague Conference on Private International Law : HCCH) ซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคี การดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าว มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์ตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาล

การส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดีเป็นส่วนหนึ่งของนิยามคำว่า “กระบวนการพิจารณา” ตามมาตรา 1 (7) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นเมื่อมีกรณีต้องส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดีไปยังจำเลยหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน¹⁵ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลำดับการใช้บังคับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน (Domestic Law) กล่าวคือ หากประเทศไทยมีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความและเอกสารในคดี ศาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นก่อนบทบัญญัติของกฎหมายภายใน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาล ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความและเอกสารในคดีกับ 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย¹⁶ สาธารณรัฐประชาชนจีน¹⁷ ออสเตรเลีย¹⁸ ราชอาณาจักรสเปน¹⁹

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 34 “ถ้าจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งเรื่องหรือแต่บางส่วน โดยทางอาศัยหรือโดยร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ในเมืองต่างประเทศ เมื่อไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้สำหรับเรื่องนั้นแล้ว ให้ศาลปฏิบัติตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ”

¹⁶ ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางศาลระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Agreement on Judicial Co-operation between the Kingdom of Thailand and the Republic of Indonesia) ลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2521, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/Ack8x> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

¹⁷ ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์กับความร่วมมือทางอนุญาโตตุลาการระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีน (Agreement on Judicial Assistance in Civil and Commercial Matters and Co-operation in Arbitration between the Kingdom of Thailand and the People's Republic of China) ลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2537, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/vbqCE> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

¹⁸ ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์กับความร่วมมือในด้านอนุญาโตตุลาการระหว่างราชอาณาจักรไทยและประเทศออสเตรเลีย (Agreement on Judicial Assistance in Civil and Commercial Matters and Co-operation in Arbitration between the Kingdom of Thailand and Australia) ลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2540, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/FGB4V> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

¹⁹ ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์ระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรสเปน (Agreement on Judicial Assistance in Civil and Commercial Matters between the Kingdom of Thailand and the Kingdom of Spain) ลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2541, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/ineoL> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

และสาธารณรัฐเกาหลี²⁰ ข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกันในการส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดี การสืบพยานหลักฐาน การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางกฎหมาย และข้อมูลคดีซึ่งสามารถเผยแพร่ได้ คู่ภาคีทั้งสองฝ่ายต้องติดต่อประสานงานกันผ่านหน่วยงานกลางที่ได้รับการแต่งตั้ง (Central Authority) ของแต่ละฝ่าย โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านกระทรวงการต่างประเทศหรือวิธิต่างการทูต (Diplomatic Channel) ซึ่งจะสะดวกและรวดเร็วยิ่งกว่า หน่วยงานกลางของแต่ละฝ่ายจะเป็นผู้รับและส่งเอกสารในคดีให้แก่กัน รวมถึงรายงานผลการส่งเพื่อประกอบสำนวนคดีต่อไป มีการกำหนดแบบและภาษาที่จะใช้ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาราชการของฝ่ายที่ถูกร้องขอ รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่าย

3.2 หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของจำเลยนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2558

กรณีประเทศไทยไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศ ศาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ ตามลำดับการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดีตามประมวลกฎหมายดังกล่าว มี 7 มาตรา ได้แก่ มาตรา 83 ทวิ ถึงมาตรา 83 อัฐ แบ่งเป็นกรณีการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดี และกรณีการส่งเอกสารอื่น มีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

3.2.1 กรณีการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดี

การส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลยซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ กฎหมายกำหนดให้ศาลส่งเอกสารดังกล่าวแก่จำเลย ณ ภูมิลำเนาในต่างประเทศ เว้นแต่จำเลยได้ประกอบกิจการหรือได้ตั้งตัวแทนในประเทศไทย กรณีเช่นนี้ให้ศาลส่งเอกสารไปยังผู้แทนนั้นในประเทศไทย²¹

²⁰ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์ระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐเกาหลี (Treaty on Judicial Assistance in Civil and Commercial Matters between the Kingdom of Thailand and the Republic of Korea) ลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2556, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/e0zGj> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 83 ทวิ “ในกรณีที่จำเลยไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรให้ส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของจำเลยนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ในกรณีที่จำเลยประกอบกิจการในราชอาณาจักรด้วยตนเองหรือโดยตัวแทนหรือในกรณีที่มีการตกลงเป็นหนังสือว่าคำคู่ความและเอกสารที่จะต้องส่งให้แก่จำเลยนั้นให้ส่งแก่ตัวแทนซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรที่จำเลยได้แต่งตั้งไว้เพื่อการนี้ให้ส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลยหรือตัวแทนในการประกอบกิจการหรือตัวแทนในการรับคำคู่ความและเอกสาร ณ สถานที่ที่จำเลยหรือตัวแทนใช้ประกอบกิจการหรือสถานที่อื่นเป็นถิ่นที่อยู่ของตัวแทนในการประกอบกิจการหรือของตัวแทนในการรับคำคู่ความและเอกสาร ซึ่งตั้งอยู่ในราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี

(มีต่อหน้าถัดไป)

การส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีไปต่างประเทศ กฎหมายกำหนดวิธีในการส่งไว้ 3 วิธี²² ดังนี้

- (1) การส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศ หรือ
- (2) การส่งทางผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศ หรือ
- (3) การส่งผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศ

กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้โจทก์ต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันยื่นคำฟ้อง เพื่อให้ศาลจัดส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลย โดยโจทก์มีหน้าที่ต้องจัดทำคำแปลหมายเรียก คำฟ้องตั้งต้นคดี รวมถึงเอกสารอื่นที่จะส่งไปยังประเทศที่จำเลยมีภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานอยู่ การจัดทำคำแปลต้องแปลเป็นภาษาราชการของประเทศนั้นหรือเป็นภาษาอังกฤษ พร้อมทั้งคำรับรองคำแปลว่าถูกต้อง โดยยื่นเอกสารเช่นว่านี้พร้อมกับคำร้อง รวมถึงต้องวางเงินค่าใช้จ่ายไว้ต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ มีรายละเอียดในการดำเนินการเรื่องนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของจำเลยนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2558²³ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการวางค่าใช้จ่ายของโจทก์ การจัดทำคำแปล กระบวนการส่งและการติดตามผล รวมถึงการจัดทำรายงานเพื่อประกอบสำนวน

จากการศึกษาพบว่า มีข้อสังเกตในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศและการส่งทางผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ แม้ว่าวิธีการส่งเหล่านี้จะมีข้อดีในแง่ความสะดวกรวดเร็ว แต่ในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศกลับพบว่า มีหลายประเทศ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 21)

ในกรณีที่มีการเรียกบุคคลภายนอกซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรเข้ามาเป็นคู่ความตามมาตรา 57 (3) ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

²² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 83 สัตต “เมื่อโจทก์ได้ปฏิบัติตามมาตรา 83 จัดแล้ว แล้ว ถ้าไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ศาลดำเนินการส่งให้แก่จำเลยหรือบุคคลภายนอกโดยทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศหรือผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศหรือโดยผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และเมื่อข้อกำหนดนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

²³ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีแก่จำเลย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของจำเลยนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2558, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/rpCHP> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

ที่ไม่ยอมรับวิธีการจัดส่งดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ ไม่เปิดช่องให้ทำได้ ทั้งยังมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐต่างประเทศ²⁴

หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่สามารถส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีได้ เนื่องจากภูมิลำเนาและสำนักทำางานของบุคคลดังกล่าวไม่ปรากฏหรือเพราะเหตุอื่นใดหรือไม่อาจทราบผลการส่งได้ ศาลอาจพิจารณาส่งโดยวิธีปิดประกาศไว้ที่ศาลแทน นอกจากนั้น ศาลอาจสั่งให้ส่งโดยวิธีประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือโดยวิธีอื่นใดด้วยก็ได้²⁵

3.2.2 กรณีการส่งเอกสารอื่น

กรณีการส่งเอกสารอื่นซึ่งไม่ใช่หมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดี กฎหมายกำหนดให้ศาลส่งเอกสารไปยังสถานประกอบการในประเทศไทยหรือตัวแทนหรือทนายความในประเทศไทย หากไม่มีผู้กระทำการแทนในประเทศไทยเช่นนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลส่งโดยวิธีปิดประกาศไว้ที่ศาล²⁶

3.3 หลักเกณฑ์ตามหลักประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocity)

กรณีประเทศไทยไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาล และไม่มีกฎหมายภายในบัญญัติไว้สำหรับกรณีนั้นโดยเฉพาะ มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ศาลต้องปฏิบัติตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี้คือ หลักประติบัติต่างตอบแทน

²⁴ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, หน้า 170.

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 83 อัญญู “ในกรณีที่จำต้องส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีตามมาตรา 83 ทวิ แก่จำเลยหรือบุคคลภายนอก ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำางานของบุคคลดังกล่าวนอกราชอาณาจักร ถ้าโจทก์ยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องและสามารถแสดงให้เป็นทีพอใจแก่ศาลได้ว่าการส่งตามมาตรา 83 ลัดต ไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุที่ภูมิลำเนาและสำนักทำางานของบุคคลดังกล่าวไม่ปรากฏหรือเพราะเหตุอื่นใด หรือเมื่อศาลได้ดำเนินการตามมาตรา 83 ลัดต แล้วแต่ไม่อาจทราบผลการส่งได้ ถ้าศาลเห็นสมควร ก็ให้ศาลอนุญาตให้ส่งโดยวิธีปิดประกาศไว้ที่ศาลแทน ในกรณีเช่นว่านี้ศาลจะสั่งให้ส่งโดยวิธีประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือโดยวิธีอื่นใดด้วยก็ได้

การส่งโดยวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้ตั้งแต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศไว้ที่ศาล และมีให้นำบทบัญญัติมาตรา 79 มาใช้บังคับ”

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 83 ตริ “การส่งคำคู่ความ คำร้อง คำแถลง หรือเอกสารอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 83 ทวิ ถ้าผู้รับไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรแต่ประกอบกิจการในราชอาณาจักรด้วยตนเองหรือโดยตัวแทน หรือมีตัวแทนในการรับคำคู่ความและเอกสารหรือทนายความในการดำเนินคดีอยู่ในราชอาณาจักร ให้ส่งแก่ผู้รับหรือตัวแทนเช่นว่านั้นหรือทนายความ ณ สถานที่ที่ผู้รับหรือตัวแทนใช้ประกอบกิจการ หรือสถานที่อันเป็นถิ่นที่อยู่ของตัวแทนหรือภูมิลำเนาหรือสำนักทำางานของทนายความซึ่งตั้งอยู่ในราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี แต่ถ้าผู้รับมิได้ประกอบกิจการในราชอาณาจักรด้วยตนเองหรือไม่มีตัวแทนดังกล่าวหรือทนายความอยู่ในราชอาณาจักร ให้ส่งโดยวิธีปิดประกาศไว้ที่ศาล”

(Reciprocity)²⁷ กล่าวคือ ประเทศไทยอาจร้องขอหรือได้รับการร้องขอจากต่างประเทศเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดี ซึ่งอาจเป็นวิธีการส่งเอกสารซึ่งแตกต่างไปจากที่กฎหมายภายในได้กำหนดไว้ ศาลสามารถพิจารณาดำเนินการเช่นนั้นได้ตามหลักประติบัติต่างตอบแทน โดยประเทศที่ร้องขอต้องรับรองเป็นหนังสือว่าจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องเดียวกันในลักษณะต่างตอบแทน หากได้รับคำร้องขอในทำนองเดียวกันจากประเทศที่รับคำร้องขอนั้นในอนาคต

3.4 หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters : Service Convention) ของที่ประชุมแห่งกรุงเฮก ว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Hague Conference on Private International Law : HCCH)

ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาลที่ประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดทำขึ้นตามที่กล่าวมาในข้อ 3.1 จำนวน 5 ประเทศ มีลักษณะเป็นข้อตกลงทวิภาคีซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงกับแต่ละประเทศเป็นรายกรณี แตกต่างจากการพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นข้อตกลงพหุภาคีที่จะเป็นการประสานความร่วมมือกันในวงกว้างของกลุ่มสมาชิก ปัจจุบันมีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters : Service Convention) ของที่ประชุมแห่งกรุงเฮกว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Hague Conference on Private International Law : HCCH)²⁸ เป็นกลไกรองรับเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรง ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว ดังนั้นการทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาข้างต้นจึงนับว่าเป็นประโยชน์ทั้งส่วนของการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยและการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนพิจารณาในคดีปกครองของศาลปกครอง

²⁷ สำนักงานศาลยุติธรรม, ‘เอกสารประกอบการสัมมนา’ (การสัมมนาเรื่องอนุสัญญาหลักของ HCCH และแนวทางการเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีของไทย (Thailand and the HCCH Core Conventions : Connecting Possibility and Approach), 28 มกราคม 2565).

²⁸ HCCH เป็นองค์กรระหว่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจากภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก 85 ประเทศ และกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยเป็นการรวมตัวกันของประเทศที่มีแนวทางการปฏิบัติและระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลและครอบครัวหรือเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายพาณิชย์

3.4.1 สารสำคัญของอนุสัญญา

อนุสัญญานี้²⁹ ลงนามเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1965 ปัจจุบันมีจำนวนภาคีสมาชิก 82 ประเทศ³⁰ เนื้อหาของอนุสัญญามี 3 บท ได้แก่ บทที่ 1 เอกสารทางการศาล (ข้อ 1 ถึงข้อ 16) บทที่ 2 เอกสารอื่นที่ไม่ใช่เอกสารทางการศาล (ข้อ 17) และบทที่ 3 บททั่วไป (ข้อ 18 ถึงข้อ 31) อนุสัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อประสานความร่วมมือในการส่งและรับเอกสารทางการศาลระหว่างภาคีสมาชิก มุ่งเน้นการสร้างช่องทางพิเศษขึ้น เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการส่งและรับเอกสารทางการศาล อันจะส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลในกลุ่มภาคีสมาชิกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับคดีแพ่งหรือพาณิชย์ (Civil or Commercial Matters) เท่านั้น คู่ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องกำหนดหน่วยงานกลาง (Central Authority) ของฝ่ายตนขึ้น เพื่อทำหน้าที่ส่งและรับเอกสารให้แก่กัน³¹ จุดเด่นของการดำเนินการตามอนุสัญญาคือการส่งเอกสารผ่านหน่วยงานกลาง (Central Authority) ซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านการรับรองเอกสาร (นิติกรณ์)³² เป็นการช่วยลดขั้นตอนและระยะเวลา เมื่อเทียบกับการดำเนินการผ่านวิถีทางการทูต (Diplomatic Channel)³³ ปรากฏข้อมูลทางสถิติว่า คำร้องขอ

²⁹ Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Document in Civil and Commercial Matters, [Online], retrieved from <https://shorturl.asia/1ZiQM> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

³⁰ Contracting Parties, [Online], retrieved from <https://shorturl.asia/LbT7s> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

³¹ The Service Convention.

Articl 2 “Each Contracting State shall designate a Central Authority which will undertake to receive requests for service coming from other Contracting States and to proceed in conformity with the provisions of Articles 3 to 6.

Each State shall organise the Central Authority in conformity with its own law.”

³² The Service Convention.

Article 3 “The authority or judicial officer competent under the law of the State in which the documents originate shall forward to the Central Authority of the State addressed a request conforming to the model annexed to the present Convention, without any requirement of legalization or other equivalent formality.

The document to be served or a copy there of shall be annexed to the request. The request and the document shall both be furnished in duplicate.”

³³ The Service Convention.

Article 8 “Each Contracting State shall be free to effect service of judicial documents upon persons abroad, without application of any compulsion, directly through its diplomatic or consular agents.

Any State may declare that it is opposed to such service within its territory, unless the document is to be served upon a national of the State in which the documents originate.”

ร้อยละ 75 สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 2 เดือน³⁴ โดยการส่งเอกสารและการรายงานผลการส่งจะต้องเป็นไปตามรูปแบบมาตรฐานตามเอกสารแนบท้ายอนุสัญญา³⁵ การดำเนินการโดยทั่วไปของประเทศปลายทางจะไม่มีค่าใช้จ่าย เว้นแต่การส่งด้วยวิธีพิเศษ³⁶

กรณีจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศและไม่ได้ยื่นคำให้การเข้าไปในกระบวนการพิจารณาอนุสัญญาได้กำหนดเงื่อนไขการมีคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นภาคีสมาชิกว่า ห้ามศาลมีคำพิพากษาคดีจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าการส่งสำเนาคำฟ้องด้วยวิธีอันถูกต้องเหมาะสม ทั้งได้ล่วงพ้นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือนแล้ว³⁷ และกรณีศาลมีคำพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีเพราะจำเลยขาดนัด อนุสัญญาได้กำหนด

³⁴ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ Service Convention, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/itr2p> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

³⁵ The Service Convention.

Article 6 “The Central Authority of the State addressed or any authority which it may have designated for that purpose shall complete a certificate in the form of the model annexed to the present Convention.

The certificate shall state that the document has been served and shall include the method, the place and the date of service and the person to whom the document was delivered. If the document has not been served, the certificate shall set out the reasons which have prevented service.

The applicant may require that a certificate not completed by a Central Authority or by a judicial authority shall be countersigned by one of these authorities.

The certificate shall be forwarded directly to the applicant.”

³⁶ The Service Convention.

Article 12 “The service of judicial documents coming from a Contracting State shall not give rise to any payment or reimbursement of taxes or costs for the services rendered by the State addressed. The applicant shall pay or reimburse the costs occasioned by –

a) the employment of a judicial officer or of a person competent under the law of the State of destination,

b) the use of a particular method of service.”

³⁷ The Service Convention.

Article 15 “Where a writ of summons or an equivalent document had to be transmitted abroad for the purpose of service, under the provisions of the present Convention, and the defendant has not appeared, judgment shall not be given until it is established that –

a) the document was served by a method prescribed by the internal law of the State addressed for the service of documents in domestic actions upon persons who are within its territory, or

(มีต่อหน้าถัดไป)

หลักเกณฑ์ในการขอพิจารณาคดีใหม่ของจำเลยไว้ โดยจำเลยต้องพิสูจน์ว่าไม่ได้รับทราบคำฟ้อง โดยปราศจากความผิดของตน และได้ยื่นคำขอเข้ามาในโอกาสแรกภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา³⁸

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 37)

b) the document was actually delivered to the defendant or to his residence by another method provided for by this Convention, and that in either of these cases the service or the delivery was effected in sufficient time to enable the defendant to defend.

Each Contracting State shall be free to declare that the judge, notwithstanding the provisions of the first paragraph of this Article, may give judgment even if no certificate of service or delivery has been received, if all the following conditions are fulfilled –

- a) the document was transmitted by one of the methods provided for in this Convention,*
- b) a period of time of not less than six months, considered adequate by the judge in the particular case, has elapsed since the date of the transmission of the document,*
- c) no certificate of any kind has been received, even though every reasonable effort has been made to obtain it through the competent authorities of the State addressed.*

Notwithstanding the provisions of the preceding paragraphs the judge may order, in case of urgency, any provisional or protective measures.”

³⁸ **The Service Convention.**

Article 16 *“When a writ of summons or an equivalent document had to be transmitted abroad for the purpose of service, under the provisions of the present Convention, and a judgment has been entered against a defendant who has not appeared, the judge shall have the power to relieve the defendant from the effects of the expiration of the time for appeal from the judgment if the following conditions are fulfilled –*

a) the defendant, without any fault on his part, did not have knowledge of the document in sufficient time to defend, or knowledge of the judgment in sufficient time to appeal, and

b) the defendant has disclosed a prima facie defence to the action on the merits.

An application for relief may be filed only within a reasonable time after the defendant has knowledge of the judgment.

Each Contracting State may declare that the application will not be entertained if it is filed after the expiration of a time to be stated in the declaration, but which shall in no case be less than one year following the date of the judgment.

This Article shall not apply to judgments concerning status or capacity of persons.”



3.4.2 ข้อพิจารณาของอนุสัญญาเกี่ยวกับคดีปกครอง

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นเอกสารของที่ประชุมแห่งกรุงเฮกว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Hague Conference on Private International Law : HCCH) ที่ประชุมแห่งนี้เป็นองค์กรระหว่างประเทศซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามปรับลดข้อแตกต่างและมุ่งสร้างความสอดคล้องของระบบกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ทั้งเรื่องสถานะบุคคล เรื่องครอบครัว รวมถึงเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ประเภทอื่น อนุสัญญาต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นโดยที่ประชุมจึงมีขอบเขตในการบังคับใช้กับเรื่องทางแพ่งหรือพาณิชย์ (Civil and Commercial Matters) ซึ่งอยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนเท่านั้น ไม่รวมถึงคดีปกครอง (Administrative Case) ซึ่งอยู่ในแดนของกฎหมายมหาชน ข้อพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ของอนุสัญญาวouldจะหมายความว่าความรวมถึงคดีปกครองหรือไม่ เพียงใด นั้น ได้เคยมีการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิพิเศษ (Special Commission Meeting) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 ที่ประชุมพิจารณาแล้วได้ข้อสรุปว่า³⁹

“เอ. คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “เรื่องทางแพ่งหรือพาณิชย์” จะต้องตีความโดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎหมายภายในของประเทศที่ร้องขอ (Requesting State) หรือประเทศที่ถูกร้องขอ (Requested State) หรือทั้งคู่

บี. ในเรื่องที่มีความคลุมเครือว่าอยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน มีการยอมรับกันว่าในเรื่องอย่างการล้มละลาย การประกัน หรือการว่าจ้าง นับว่าอยู่ในขอบเขตของอนุสัญญานี้ด้วย

ซี. ในทางตรงข้าม สำหรับเรื่องอื่นซึ่งประเทศส่วนใหญ่ล้วนพิจารณาว่าอยู่ในแดนของกฎหมายมหาชน เช่น ภาษี ยังไม่มีการขยายความให้อยู่ในขอบเขตของอนุสัญญานี้

ดี. อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นการห้ามประเทศภาคีให้นำอนุสัญญาไปใช้ในฐานะของความร่วมมือระหว่างกันในเรื่องทางกฎหมายมหาชน และไม่จำเป็นว่าเนื้อหาของความร่วมมือนั้น กับ 1965 Service Convention (อนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์) และ 1970 Evidence Convention (อนุสัญญาว่าด้วยการสืบพยานระหว่างประเทศในเรื่องทางแพ่งหรือพาณิชย์) จะต้องเหมือนกัน”

³⁹ Note on Article 1(1) of the 2016 Preliminary Draft Convention and the Term Civil and Commercial Matters, [Online], retrieved from <https://shorturl.asia/1PYbE> เมื่อ 30 มกราคม 2567. และ Report on the Work of the Special Commission of April 1989 on the Operation of the Hague Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Document in Civil and Commercial Matters and of 18 March 1970 on the Taking Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, [Online], retrieved from <https://shorturl.asia/LZkE3> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

นอกจากนี้ ปัญหาว่าอนุสัญญาฉบับนี้สามารถนำมาใช้กับคดีปกครองของศาลปกครองไทยได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เคยมีการพิจารณาประเด็นนี้ในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์⁴⁰ ครั้งที่ 5/2565 เมื่อวันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2565⁴¹ โดยที่ประชุมมีมติให้ร่างกฎหมายอนุวัติการมีผลใช้บังคับกับคดีแพ่งและพาณิชย์ของศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่รวมถึงคดีปกครองของศาลปกครอง ในการนี้ ปรากฏความเห็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งได้แสดงถึงข้อห่วงกังวลหากมีการนำอนุสัญญามาใช้กับคดีปกครอง ดังนี้⁴²

“(1) การตีความเพื่อแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีปกครองออกจากกันตามมุมมองของไทยและต่างประเทศยังมีความแตกต่างกัน บางสัญญาไทยอาจเห็นว่าเป็นคดีปกครอง ต่างประเทศอาจเห็นว่าเป็นคดีแพ่ง แม้แต่การตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเองก็มีความแตกต่างกัน

(2) ข้อพิพาทในคดีปกครอง จะมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยคดีปกครองที่มีลักษณะคล้ายคดีแพ่ง จะมีทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและความรับผิดทางละเมิด โดยความรับผิดทางละเมิดหากเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง ก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หากไม่ใช่ก็จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยมีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน มีประเด็นต่อมาว่า หากจะให้ศาลปกครองใช้กลไกตามอนุสัญญานี้ จะต้องหมายรวมถึงคดีความรับผิดทางละเมิดด้วยหรือไม่

(3) คดีปกครองไม่ใช่คดีแพ่งโดยแท้ แม้จะมีการเรียกร้องให้ใช้เงินด้วย หลักการสำคัญของคดีปกครองคือการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องในแดนของกฎหมายมหาชน คำคู่ความและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง อาจเป็นเอกสารโต้ตอบกันระหว่างภาครัฐ เช่น มติคณะรัฐมนตรี มีประเด็นว่า หากต้องมีการจัดส่งไปยังต่างประเทศ จะสามารถกระทำได้หรือไม่

(4) กรณีการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หรือการตีความของศาลปกครอง มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า สัญญาเช่นนั้นเป็นสัญญาทางแพ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่หากกระบวนการก่อนการทำสัญญาทางแพ่งนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐฯ ข้อพิพาทในกระบวนการส่วนนี้

⁴⁰ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์เป็นคณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการภายหลังประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกที่ประชุมกรุงเฮกว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล

⁴¹ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters) ครั้งที่ 5/2565 วันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2565 เวลา 09.00 น. ผ่านช่องทางออนไลน์ (โปรแกรม Cisco Webex).

⁴² เฟิ่งอ้วง, หน้า 9.

เป็นเรื่องทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่เรื่องเดียวกันส่วนหนึ่งเป็นข้อพิพาทในศาลปกครอง ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นข้อพิพาทในศาลยุติธรรม ดังนั้นหากจะให้ร่างกฎหมายนี้หมายรวมถึงคดีปกครองด้วย ก็จะต้องมีการกำหนดคำนิยามที่ค่อนข้างละเอียด ทั้งนี้ นอกจากประเด็นความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาลในชั้นฟ้องคดี ยังมีประเด็นเรื่องคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ ในกรณีเช่นนี้ คำร้อง คำวินิจฉัย คำพิพากษาของศาลในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จะถือว่าเป็นเอกสารทางการศาลหรือเอกสารอื่นด้วยหรือไม่ ตามอนุสัญญา เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่ใช่ศาล แต่เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากจะถือว่าเป็นเอกสารที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเอกสารทางการศาลหรือเอกสารอื่นด้วย อาจจะต้องกำหนดไว้ในคำนิยามเพิ่มเติม”

ประเด็นการใช้ออนุสัญญากับคดีปกครองจึงนับได้ว่าเป็นที่ยุติ กล่าวคือ การใช้อนุสัญญาจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของคดีซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Matters) ไม่อาจขยายความให้หมายรวมถึงการดำเนินการในคดีปกครอง ดังนั้นหากต่อไปประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญานี้ การรับและส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นภายในประเทศ ภาควิชาการผ่านหน่วยงานกลาง (Central Authority) จะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับคดีแพ่งหรือพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ

4. บทวิเคราะห์

4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีปกครองและหลักประกันสิทธิของคู่กรณีในคดีปกครอง

การพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบไต่สวน⁴³ มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับคู่กรณีซึ่งมีสถานะไม่เท่าเทียมกันระหว่างเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง แตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบกล่าวหา ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้กว้างขวางและด้วยการริเริ่มของตนเอง ไม่ต้องถูกผูกมัดอยู่กับข้อเท็จจริงเฉพาะที่ปรากฏในคำคู่ความ (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม) ซึ่งนำเสนอโดยคู่กรณี⁴⁴ คดีปกครองจึงไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องผู้ถูกฟ้องคดีขาดนัดยื่นคำให้การอย่างมาตรา 197 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองกระทั่งเห็นเพียงพอต่อการพิจารณา การไม่ยื่น

⁴³ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁴ เฟื่องอ้าง, ข้อ 50.

คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองมีผลเป็นเพียงการยอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวมา ศาลปกครองยังคงมีหน้าที่และมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วพิจารณาพิพากษาคดีไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม ทั้งนี้ ตามข้อ 46 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

นอกจากนี้ การพิจารณาคดีปกครองซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานทางปกครองซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในระบบเอกสาร การพิจารณาคดีปกครองจึงอาศัยพยานเอกสารเป็นสำคัญยิ่งกว่าการเบิกความของพยานบุคคล คดีปกครองแม้จะมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก⁴⁵ แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสืบพยานเหมือนกับวันพิจารณาในคดีแพ่งของศาลยุติธรรม (แม้ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองจะมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถแถลงข้อเท็จจริงได้) คดีปกครองจึงไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องคู่กรณีขาดนัดพิจารณา ดังเช่นกรณีตามมาตรา 200 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการพิจารณาคดีปกครองได้มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง⁴⁶ ไปก่อนแล้วที่จะมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

แม้ว่าคดีปกครองจะไม่มีการขาดนัดยื่นคำให้การหรือการขาดนัดพิจารณาเหมือนคดีแพ่งของศาลยุติธรรมตามที่กล่าวมา แต่การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสเข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามควรแก่กรณี ก็เป็นหลักประกันสิทธิพื้นฐานของคู่พิพาทในการกระบวนพิจารณาคดีของศาลในทุกระบบ ซึ่งไม่อาจถูกเพิกเฉยหรือยกเว้นได้ ดังนั้นแม้การพิจารณาคดีปกครองจะเป็นระบบไต่สวนแต่การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศก็ยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประกันสิทธิของคู่กรณีในกระบวนพิจารณาของศาลปกครอง

4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคู่กรณีในคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนและหน่วยงานทางปกครองโดยสภาพแล้ว การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองย่อมไม่มีปัญหา เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ล้วนมีที่ทำการซึ่งเป็นภูมิลำเนาในประเทศไทย แต่การดำเนินการกับคู่กรณีซึ่งเป็นเอกชน อาจเป็นได้ที่บุคคลนั้นจะมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นหลักในบทความฉบับนี้ โดยเฉพาะกรณีคดีปกครองซึ่งคู่กรณีเอกชนเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁵ เฟิงอ้วง, ข้อ 83.

⁴⁶ เฟิงอ้วง, ข้อ 62.

เอกชนผู้ถูกฟ้องคดีในข้อพิพาทข้างต้นไม่ใช่ผู้ริเริ่มในการนำข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครอง โดยสภาพจึงไม่อยู่ในสถานะที่จะล่วงรู้ข้อเท็จจริงหรือสามารถรับทราบกระบวนการพิจารณาคดีปกครองได้ ตั้งแต่เริ่มต้น หากไม่มีการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองด้วยวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม บุคคลนั้นย่อมไม่สามารถรับทราบข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาและไม่มีโอกาสเข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ตามควรแก่กรณี เป็นการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาคดี แตกต่างจากกรณีเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดี เมื่อฝ่ายตนเป็นผู้ริเริ่มในการนำข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครองตั้งแต่ต้น บุคคลนั้นย่อมต้องแจ้งช่องทางหรือระเบียบวิธีในการติดต่อสื่อสารระหว่างศาลปกครองกับตนไว้อย่างชัดเจน เพื่อการมีส่วนร่วมหรือรับทราบความคืบหน้าของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้นการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังเอกชนผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ จึงสมควรมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเป็นพิเศษในทำนองเดียวกับมาตรา 83 สัตต แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴⁷ เรื่องการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีไปยังจำเลยซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ

4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเภทของข้อความหรือเอกสารในคดีปกครอง

ข้อความหรือเอกสารในคดีปกครองซึ่งจะต้องแจ้งหรือส่งไปยังคู่กรณีมีอยู่หลายประเภท และมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน เช่น การส่งสำเนาคำฟ้องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การ การส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การเพิ่มเติม การแจ้งหรือส่งคำสั่งศาลเพื่อให้คู่กรณีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด รวมถึงการแจ้งกำหนดวันซึ่งมีความสำคัญต่อสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เช่น การแจ้งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การแจ้งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก การแจ้งกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการภายในประเทศ ไม่ได้มีการแบ่งประเภทของเอกสารในคดีปกครองไว้ ดังนั้นเอกสารในคดีปกครองทุกประเภทจึงถูกส่งด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน ไม่ได้มีการลำดับความสำคัญของเอกสาร แตกต่างจากหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้มีการแบ่งประเภทเอกสารและวิธีส่งไว้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) เอกสารประเภทสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีตามมาตรา 83 สัตต แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ (2) เอกสารอื่นในคดีตามมาตรา 83 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴⁸ พิจารณาแล้วเห็นว่า ในคดีปกครองสมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยแบ่งประเภทเอกสารในคดี ซึ่งต้องคำนึงถึงความสำคัญที่ต่างกันด้วย เช่น สำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดี เอกสารอื่นในคดีปกครอง ทั้งต้องกำหนดวิธีส่งให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับความสำคัญของเอกสารนั้น

⁴⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22

⁴⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26

4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาจากการไม่มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ

หลักเกณฑ์ในการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองตามระเบียบดังกล่าว ได้แก่ การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารแก่คู่กรณีในวันที่คู่กรณีมาติดต่อขอรับทราบที่ศาล การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่น (ปิดประกาศที่ศาล ประกาศทางหนังสือพิมพ์) การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว (โทรศัพท์ โทรสาร ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์) เป็นวิธีซึ่งโดยสภาพแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ดำเนินการภายในประเทศ ไม่มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะสำหรับกรณีคู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศว่าศาลต้องดำเนินการแจ้งหรือส่งด้วยวิธีใด ภายใต้เงื่อนไขหรือลำดับการดำเนินการเช่นใด ปรากฏเพียงแนวทางปฏิบัติในเอกสารคู่มือการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งกำหนดว่า กรณีศาลมีคำสั่งให้แจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองกลางหรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการแจ้งคำสั่งศาลให้คู่กรณีทราบ

การดำเนินการในคดีปกครอง ศาลปกครองได้นำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาใช้ในหลายวิธี เช่น การส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยการประสานขอความร่วมมือทางศาลระหว่างประเทศผ่านกระทรวงการต่างประเทศ การส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศ การแจ้งคำสั่งแก่ผู้ฟ้องคดีทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) รวมถึงการมีคำสั่งให้ปิดประกาศและให้ถือว่าทราบเมื่อครบระยะเวลาตามที่กำหนด การดำเนินการดังกล่าวมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาจากการไม่มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ ดังนี้

4.4.1 การไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ส่งผลให้ศาลปกครองพิจารณามีคำสั่งในเรื่องซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน แต่อาจถูกกำหนดให้แจ้งหรือส่งด้วยวิธีที่แตกต่างกัน คู่กรณีไม่อาจคาดหมายหรือตรวจสอบการดำเนินการของศาลในเรื่องนี้ได้ ทั้งยังมีความเสี่ยงที่กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกสั่งให้ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีใหม่โดยศาลปกครองสูงสุด เช่น คดีของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 744/2560 ตามข้อ 1.1.2 (1) ส่งผลกระทบต่อดันทุนภาครัฐ ทั้งแง่บุคลากรและงบประมาณ สร้างความเสียหายเชิงประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกทางปกครองแก่คู่กรณีจากการดำเนินการซึ่งต้องเน้นซ้ำออกไป คู่กรณีได้รับความเสียหายหรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

4.4.2 การนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้ในคดีปกครอง ทั้งที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้นำมาใช้บังคับได้ ก่อให้เกิดปัญหาว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในฐานะใด ตามหลักการใช้และการตีความกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความแพ่ง มาใช้บังคับได้ 4 เรื่อง ได้แก่ (1) มาตรา 45 วรรคสี่ เรื่องค่าธรรมเนียมศาล (2) มาตรา 63 วรรคหนึ่ง เรื่องการคัดค้านตุลาการศาลปกครอง (3) มาตรา 64 วรรคหนึ่ง เรื่องละเมิดอำนาจศาล และ (4) มาตรา 75/1 เรื่องการบังคับคดี นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลปกครองนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับได้ 3 เรื่อง ได้แก่ (1) ข้อ 77 เรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (2) ข้อ 78 เรื่องการร้องสอด (3) ข้อ 166 วรรคหนึ่ง และข้อ 168 เรื่องค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี ผู้เขียนบทความพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจศาลปกครองใช้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลปกครองย่อมไม่อาจใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลมได้ว่าเป็นการทั่วไป ดังนั้นเมื่อการดำเนินการเรื่องนี้ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจศาลปกครองไว้ การใช้วิธีการใด ๆ ซึ่งพ้องกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตามที่กล่าวมาในข้อ 1. จึงไม่ใช่การใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ในฐานที่มีกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจไว้ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า การดำเนินการดังกล่าวสามารถนับว่าเป็นการดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือไม่ อย่างไร

ข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” จากการศึกษาพบว่า หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่ปรากฏในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง⁴⁹ ปัจจุบันมีอยู่ 11 หลัก ได้แก่ (1) หลักผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (2) หลักเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป (3) หลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีไม่เสียค่าใช้จ่าย (4) หลักคำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม (5) หลักศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจทางปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (6) หลักการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล (7) หลักแบบคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง (8) หลักศาลที่มีอำนาจบังคับคดี (9) หลักศาลต้องพิจารณาคดีตรงตามคำขอ (10) หลักการฟังความสองฝ่าย (11) หลักการพิจารณาคดีระบบไต่สวน ผู้เขียนบทความพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยังไม่ปรากฏการวางหลักเรื่องการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ทั้งเมื่อได้ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เรื่องหลักการฟังความสองฝ่าย ก็ยังไม่ปรากฏเนื้อหาใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสาร

⁴⁹ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2552) ในโอกาสครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553, (กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2553), หน้า 663-670.

ในคดีปกครอง ดังนั้นการดำเนินการของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าวในปัจจุบัน จึงยังไม่พึงนับว่าเป็นการดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว อันแสดงให้เห็นว่า การนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้เป็นประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย

4.4.3 การเทียบเคียงหลักเกณฑ์จากข้อ 14 แห่งระเบียบดังกล่าว หรือวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีการส่งโดยวิธีอื่นด้วยการปิดประกาศไว้ที่ศาลปกครอง มาใช้กับการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศตามที่ปรากฏในคดีของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 744/2560 (ข้อ 1.1.2 (1)) ศาลมีคำสั่งให้ปิดประกาศและให้ถือว่าทราบเมื่อครบ 7 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว คู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศไม่อยู่ในวิสัยที่จะทราบการแจ้งตามประกาศนั้นได้ตามความเป็นจริง การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักประกันสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาคดี โดยเฉพาะกรณีที่เอกชนเป็นผู้ถูกฟ้องคดี นอกจากนี้ การเทียบเคียงหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบังคับใช้ก็สมควรให้สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่ศาลได้วางไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 64/2562 ที่ระบุว่า การดำเนินการโดยวิธีอื่น (ปิดประกาศ โฆษณาในหนังสือพิมพ์) จะต้องเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจสืบทราบที่อยู่ของผู้รับได้ ดังนั้นในกรณีที่ศาลทราบที่อยู่ ศาลจะต้องใช้ความพยายามเพื่อดำเนินการส่งตามวิธีที่ดีที่สุดเป็นอันดับแรกก่อน

4.4.4 การเทียบเคียงวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับคดีปกครอง ซึ่งแม้จะเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศโดยเฉพาะ แต่ก็ยังมีปัญหาทางปฏิบัติโดยเฉพาะกรณีการประสานความร่วมมือผ่านกระทรวงการต่างประเทศ (Diplomatic Channel) เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดหน้าที่ในการจัดทำคำแปลและรับรองความถูกต้องของคำแปลนั้น รวมถึงความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งปัจจุบันสำนักงานศาลปกครองยังคงเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของศาลยุติธรรม การดำเนินการเหล่านี้กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนให้เป็นหน้าที่ของโจทก์ในคดี นอกจากนี้ การที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศหรือส่งทางผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศ อาจพิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางการศาลของไทยเหนืออำนาจอธิปไตยของรัฐปลายทาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ

4.4.5 ปัญหาการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ไปยังคู่กรณีในคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่ออำนวยความสะดวก มีปัญหาว่าการดำเนินการเช่นนี้สามารถแทนการแจ้งหรือส่งตามวิธีปกติ (ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ) ได้หรือไม่ เพียงใด พิจารณาแล้วเห็นว่า ความในวรรคหนึ่งของข้อ 22 แห่งระเบียบข้างต้น ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การติดต่อสื่อสารระหว่างศาลด้วยกัน ปรากฏข้อความว่า “...แทนการติดต่อโดยทางไปรษณีย์หรือประกอบกันก็ได้...” ดังนั้นการติดต่อสื่อสารระหว่างศาลด้วยกันจึงสามารถใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) แทนการส่งทางไปรษณีย์

ลงทะเบียนตอบรับได้ แต่ความในวรรคสองของข้อ 22 แห่งระเบียบดังกล่าว กลับไม่ปรากฏข้อความเช่นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า วิธีการตามวรรคหนึ่งซึ่งศาลสามารถนำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีได้ มีความหมายเฉพาะส่วนของวิธีการเท่านั้น (การส่งทางโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น) เมื่อไม่ปรากฏข้อความว่า “...แทนการติดต่อโดยทางไปรษณีย์หรือประกอบกันก็ได้...” ในวรรคสองด้วย ดังนั้นการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ไปยังคู่กรณี จึงเป็นได้เพียงการดำเนินการเพื่อประกอบการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้น ไม่สมควรใช้แทนการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยสิ้นเชิง เพราะอาจถูกพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เขียนบทความมีข้อสังเกตว่า แม้ว่าปัจจุบันจะมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ซึ่งคู่กรณีสามารถขอให้มีการดำเนินคดีผ่านระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ประสงค์เช่นนั้นจะต้องดำเนินการลงทะเบียนตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนด การดำเนินคดีในลักษณะเช่นนี้ ข้อ 24 แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีไว้ว่า “การส่งหรือแจ้งคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำชี้แจง คำแถลง คำร้อง คำขอ หรือพยานหลักฐาน รวมถึงคำสั่งศาล หมายเรียก หรือเอกสารอื่นใดแก่คู่กรณีหรือบุคคลที่ลงทะเบียนไว้แล้ว ให้ส่งหรือแจ้งทางระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ และให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งเมื่อมีการแจ้งสถานะการส่งหรือแจ้งดังกล่าวเข้าสู่ระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ไปยังที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ให้ไว้ในการลงทะเบียน” พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีการดำเนินคดีผ่านระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารไปยังคู่กรณีจะดำเนินการผ่านระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ไปยังที่อยู่จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail address) ตามที่คู่กรณีได้ลงทะเบียนไว้เป็นวิธีการหลัก ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็ว ทั้งกรณีคู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศและต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ไปยังคู่กรณีสำหรับการดำเนินคดีปกครองในระบบปกติ ยังคงมีเพียงหลักเกณฑ์ตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังที่กล่าวมา ดังนั้นปัญหาในเรื่องนี้จึงยังคงปรากฏอยู่สำหรับการดำเนินคดีปกครองในระบบปกติ

4.4.6 ปัญหาการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารไปยังตัวแทนของคู่กรณีในประเทศไทย ตามที่ปรากฏในข้อ 1.1.2 (3) ซึ่งจากการศึกษาไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้นการนำวิธีการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะมาบังคับใช้ อาจเป็นปัญหาและกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศซึ่งอาจไม่ได้รับการแจ้งข้อความหรือรับเอกสารในคดีปกครอง ส่งผลให้ไม่มีโอกาสเข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อการปกป้องสิทธิของตนตามควร ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนี้ การพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง ในคดีปกครองก็ยังมีปัญหาว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในฐานะใดตามหลักการใช้และตีความกฎหมาย ซึ่งได้พิจารณาแล้วในข้อ 4.4.2

4.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังไม่มีหลักเกณฑ์รองรับการดำเนินการซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวกับองค์ประกอบต่างประเทศ ซึ่งต่อไปภายหน้าศาลปกครองอาจมีการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการศาลกับต่างประเทศ หรือแม้แต่แนวทางปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่งศาลปกครองได้ดำเนินการอยู่ในการประสานความร่วมมือด้วยวิธีทางการทูตผ่านกระทรวงการต่างประเทศ แต่ยังไม่มียกเว้นหรือรับไว้อย่างชัดเจนในทำนองเดียวกับมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยในกรณีนี้สมควรให้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถพิจารณาหลักเกณฑ์ที่จะมีผลบังคับใช้ในแต่ละกรณีได้อย่างเป็นลำดับ เริ่มจาก (1) หลักเกณฑ์ตามข้อตกลงระหว่างประเทศ (2) หลักเกณฑ์ตามกฎหมายภายใน (Domestic Law) และ (3) หลักเกณฑ์ตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ หรือหลักประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocity)

4.6 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีแจ้งหรือส่งที่เหมาะสมกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

ขณะที่ศาลปกครองยังไม่มีนโยบายในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาลกับต่างประเทศ การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีวัตถุประสงค์สำหรับการดำเนินการในต่างประเทศโดยเฉพาะ เปรียบเทียบกับการดำเนินการในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดวิธีส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดีไปยังจำเลยซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักรไว้ 3 วิธี ได้แก่ (1) ส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศ หรือ (2) ส่งทางผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศ หรือ (3) ส่งผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการด้วยวิธี (1) และ (2) เคยปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติของสำนักงานศาลยุติธรรมว่า การดำเนินการเช่นนั้นแม้จะเป็นไปตามกฎหมายไทย แต่ก็เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางการศาลของไทยเหนืออำนาจอธิปไตยของรัฐปลายทาง เนื่องจากรัฐเหล่านั้นเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและส่งผลเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น⁵⁰ เช่น สมาพันธรัฐสวิส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเคยตั้งข้อคัดค้านต่อการใช้อำนาจ

⁵⁰ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 22

ของศาลไทยตามมาตรา 83 สัตต แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁵¹ ดังนั้นการดำเนินการของศาลปกครองจึงสมควรใช้วิธีแจ้งหรือส่งผ่านสำนักงานศาลปกครองและกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งเป็นวิธีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ ในการนี้ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำแปล คำรับรองคำแปล และความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องไว้ในกฎหมายเรื่องนี้ด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ส่วนการส่งโดยวิธีอื่น (การปิดประกาศที่ศาลปกครอง การโฆษณาในหนังสือพิมพ์) ผู้เขียนบทความเห็นว่า สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการพิจารณาใช้อย่างจำกัด และเฉพาะกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามวิธีการหลักได้เท่านั้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

(1) สรุป

การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการดำเนินการโดยเฉพาะ ทั้งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การพิจารณามีคำสั่งของศาลในเรื่องนี้จึงยังไม่แน่นอนและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ จากการศึกษาการดำเนินการในคดีแพ่งของศาลยุติธรรม พบว่า มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไว้โดยตรง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการส่งสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีไปยังจำเลยซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ นอกจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายภายในแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการประสานความร่วมมือทางการศาลระหว่างกัน รวมถึงหลักเกณฑ์ตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ขณะนี้ประเทศไทยโดยสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Service Convention) ซึ่งเป็นช่องทางพิเศษที่มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งกว่าวิธีทางการทูต และยังให้ผลในวงกว้างภายในกลุ่มประเทศสมาชิกโดยไม่ต้องดำเนินการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงรายประเทศ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะคดีแพ่งหรือพาณิชย์ของศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงคดีปกครองของศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นจึงจำเป็นที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้ ทั้งในส่วน of พระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการสร้างหลักเกณฑ์เรื่องการส่งเอกสาร

⁵¹ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters) ครั้งที่ 3/2565 วันศุกร์ที่ 7 ตุลาคม 2565 เวลา 09.00 น. ผ่านช่องทางออนไลน์ (โปรแกรม Cisco Webex) หน้า 3.

ไปยังต่างประเทศผ่านสำนักงานศาลปกครองและกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นวิธีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ

(2) ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ก. ข้อเสนอแนะในระยะสั้น

การดำเนินการเพื่อแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศในสภาวะการณ์ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ ศาลปกครองสมควรพิจารณาใช้การแจ้งหรือส่งโดยการประสานความร่วมมือไปยังกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก (Diplomatic Channel) โดยอาศัยความร่วมมือของคู่กรณีในคดีปกครอง พยายามหลีกเลี่ยงการแจ้งหรือส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศหรือส่งทางผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากเคยปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติของสำนักงานศาลยุติธรรมกับรัฐบาลยทางบางส่วนว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางการศาลของไทยเหนืออธิปไตยของรัฐบาลยทาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ

ศาลปกครองควรพิจารณาแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีไปยังคู่กรณีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศโดยตรง แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีตัวแทนในการประกอบกิจการอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการพิจารณาคดีปกครองยังไม่มีบทบัญญัติรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้ ดังเช่น มาตรา 83 ตีร แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ให้อำนาจศาลยุติธรรมสามารถส่งเอกสารในคดีไปยังคู่ความตามภูมิลำเนาของตัวแทนในประเทศได้ เพราะบุคคลนั้นอาจไม่ได้รับการประสานข้อมูลจากตัวแทนของตนในประเทศไทยเพื่อรับทราบข้อความหรือได้รับเอกสารในคดีปกครอง ส่งผลให้ไม่มีโอกาสเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามควรแก่กรณี

นอกจากนี้ ศาลปกครองพึงงดเว้นการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารในคดีปกครองทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ตามข้อ 22 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อแทนการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เนื่องจากอาจมีประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย หากจะดำเนินการด้วยวิธีเช่นนี้สมควรให้เป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีเท่านั้น

ข. ข้อเสนอแนะในระยะยาว

ในการดำเนินการเพื่อสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบระหว่างประเทศ กรณีจำเป็นต้องมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อลำดับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในไว้อย่างเป็นระบบตามที่กล่าวมาในข้อ 4.5 ในการนี้ สมควรเทียบเคียงถ้อยคำจาก มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อการยกร่างบทบัญญัติ ส่วนหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นรายละเอียดในการดำเนินการ สมควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์เดิม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณา

สร้างหลักเกณฑ์ตามที่ได้พิจารณาเห็นว่าควรให้มีการลำดับความสำคัญของเอกสารในคดี โดยเฉพาะการส่งสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งสมควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษยิ่งกว่าเอกสารอื่นในคดี ส่วนวิธีในการส่งนั้น ในชั้นนี้ เห็นควรให้ใช้การส่งผ่านกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก และต้องมีการกำหนดหน้าที่ในการจัดทำคำแปล คำรับรองคำแปล รวมถึงความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ให้คู่กรณีในคดีปกครองได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการด้วยตนเองเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาตีแผ่ของศาลยุติธรรม และหากมีความพร้อมในอนาคต ศาลปกครองอาจมีนโยบายเพื่อปรับลดขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องนี้ให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ด้วยการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางการศาลในคดีปกครอง รวมถึงการพัฒนาาร่วมกันของกลุ่มประเทศในประชาคมโลกเพื่อการประสานความร่วมมือทางการศาลในคดีปกครองในลักษณะของข้อตกลงพหุภาคีหรืออนุสัญญาต่อไป

รายการอ้างอิง

หนังสือ

สำนักงานศาลปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น, (กรุงเทพฯ : สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2564).

สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2552) ในโอกาสครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553, (กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2553).

รายงานการวิจัย

ธรรมนุญ สงวนเขียว, “การพัฒนาความร่วมมือทางการศาลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเอกสารทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์” (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).

รายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters) ครั้งที่ 3/2565 วันศุกร์ที่ 7 ตุลาคม 2565 เวลา 09.00 น. ผ่านช่องทางออนไลน์ (โปรแกรม Cisco Webex).

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเอกสารทางการศาลระหว่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil and Commercial Matters) ครั้งที่ 5/2565 วันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2565 เวลา 09.00 น. ผ่านช่องทางออนไลน์ (โปรแกรม Cisco Webex).

เอกสารการประชุม

สำนักงานศาลยุติธรรม, ‘เอกสารประกอบการสัมมนา’ (การสัมมนาเรื่องอนุสัญญาหลักของ HCCH และแนวทางการเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีของไทย (Thailand and the HCCH Core Conventions : Connecting Possibility and Approach), 28 มกราคม 2565).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

Note on Article 1(1) of the 2016 Preliminary Draft Convention and the Term Civil and Commercial Matters, [Online], retrieved from <https://shorturl.asia/1PYbE> เมื่อ 30 มกราคม 2567.



Report on the Work of the Special Commission of April 1989 on the Operation of the Hague Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Document in Civil and Commercial Matters and of 18 March 1970 on the Taking Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, [Online], retrieved from <https://shorturl.asia/LZkE3> เมื่อ 30 มกราคม 2567.

วารสารวิชาการศาลปกครอง