

○ คำสั่งไม่รับคำฟ้อง  
ไว้พิจารณา

(จ. ๑๙)



คดีหมายเลขดำที่ ๙๓๓/๒๕๖๓  
คดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๕/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๑ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { นายอาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล ผู้ฟ้องคดี  
ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่ ๑  
สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและพำนักอยู่ ณ เมืองดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ และมีความประสงค์จะเดินทางทางอากาศกลับมายังประเทศไทยในวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓ เวลา ๐๐.๐๐ นาฬิกา ของประเทศไทย เป็นต้นไป โดยในข้อ ๔ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้โดยสารที่จะเดินทางมายังประเทศไทยเป็นผู้มีสัญชาติไทย ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศดำเนินการคัดกรองดังต่อไปนี้ (๑) ตรวจสอบใบรับรองแพทย์ที่ยืนยันว่ามีสุขภาพเหมาะสมต่อการเดินทางทางอากาศ (Fit to Fly) และ (๒) ตรวจสอบหนังสือรับรองการเดินทางกลับประเทศไทย ที่สถานเอกอัครราชทูตไทย สถานกงสุลใหญ่ หรือกระทรวงการต่างประเทศออกให้ และข้อ ๕



/กำหนดว่า ...

กำหนดว่า หากพบว่าผู้โดยสารไม่สามารถแสดงเอกสารหลักฐานตาม ๓ หรือ ๔ ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศปฏิเสธการขึ้นเครื่องและงดการออกบัตรขึ้นเครื่อง (boarding pass) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเดิมผู้ฟ้องคดีมีสิทธิและเสรีภาพในฐานะพลเมืองไทยที่จะเดินทางทางอากาศกลับมายังประเทศไทยโดยมีต้องจัดหาเอกสารเงื่อนไขตามข้อกำหนดในประกาศฉบับพิพาทแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามข้อ ๔ และข้อ ๕ ถือเป็นกาหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการจัดหาเอกสารเงื่อนไขตามที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดหาและแสดงเอกสารให้ครบถ้วนได้ ผู้ดำเนินการเดินอากาศย่อมมีหน้าที่ตามประกาศฉบับพิพาทในการปฏิเสธการขึ้นเครื่องและงดการออกบัตรโดยสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาทจึงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังเป็นภาระหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ กล่าวคือ ข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาทมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางทางอากาศกลับมายังประเทศไทยโดยไม่มีการกล่าวอ้างถึงฐานที่มาทางกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปในเรื่องของการควบคุมการเดินอากาศอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้โดยสาร มิใช่การกล่าวอ้างถึงวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการสาธารณสุขแต่ประการใด อีกทั้งประกาศฉบับพิพาทยังมีผลเป็นการส่งการไปยังสถานเอกอัครราชทูตไทย สถานกงสุลใหญ่ หรือกระทรวงการต่างประเทศ ในการออกหนังสือรับรองเดินทางกลับประเทศไทยด้วย ทั้งที่เมื่อพิจารณาโครงสร้างในเชิงองค์การตามกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่มีอำนาจสั่งการเหนือสถานเอกอัครราชทูตไทย สถานกงสุลใหญ่ หรือกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาทยังเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เนื่องจากขัดต่อหลักความได้สัดส่วนอันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานทุกประการ ไม่ว่าจะหลักความสมเหตุสมผล หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ อีกทั้ง หลักเกณฑ์ตามข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาทยังมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร กล่าวคือ ในสถานการณ์เกี่ยวกับโรคระบาด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการใด ๆ ตามกรอบที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างเหมาะสมเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งอาจรวมถึงการจัดให้มี



/มาตรการ ...

มาตรการตรวจสอบสถานะของเชื้อไวรัสโคโรนาในผู้โดยสารขาเข้า ณ ท่าอากาศยานปลายทางที่ประเทศไทย แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาเอกสารเงื่อนไขก่อนที่จะขึ้นเครื่องเพื่อเดินทางมายังประเทศไทยนั้น เป็นการผลักภาระในการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนให้แก่ผู้โดยสารแต่เพียงฝ่ายเดียว และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพราะการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการใด ๆ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือในกรณีที่ผู้โดยสารพอจะดำเนินการได้แต่ทำให้ผู้โดยสารต้องรับภาระอย่างเกินสมควร เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียตลอดจนการปฏิบัติใช้ได้จริง และยังไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ดำเนินการเดินทางหรือประชาชนทั่วไปที่จะเดินทางไปยังต่างประเทศและอยู่ภายใต้บังคับตามข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาทแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนาที่จะสร้างอุปสรรคต่อมาตรการทางสาธารณสุข แต่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้ทุกมาตรการดังกล่าวที่ออกมาโดยรัฐขึ้นอยู่กับฐานของความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติรัฐ ตลอดจนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร และที่สำคัญที่สุด เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยในการเดินทางกลับมายังบ้านเกิดของตนโดยสวัสดิภาพและมีศักดิ์ศรี

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินทางอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๔ และข้อ ๕

๒. ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้โดยเร่งด่วนตามข้อ ๔๙/๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

พร้อมกันนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยทุเลาการบังคับตามประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินทางอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๔ และข้อ ๕ โดยฉุกเฉิน ตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๖๙ และข้อ ๗๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓



/ผู้ฟ้องคดี ...

ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๓ ว่า ปัจจุบันมีการบังคับใช้ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ โดยข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเดียวกันกับข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นประกาศที่ถูกฟ้องในคดีนี้ โดยแม้ว่าจะกำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยต้องแสดงเอกสารชนิดเดียวกัน แต่มีลักษณะการบังคับแตกต่างกันและแยกจากกันโดยสิ้นเชิงไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นคนละหน่วยงานกัน พื้นที่ที่มีการตรวจสอบเป็นคนละพื้นที่กัน และระยะเวลาที่มีผลบังคับใช้แตกต่างกัน ซึ่งหากมีการเพิกถอนบทบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่เพียงฉบับเดียวความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจะยังคงอยู่เช่นเดิม ทางเดียวที่ความเดือดร้อนและเสียหายของผู้ฟ้องคดีจะได้รับการบรรเทาคือบทบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับจะต้องถูกเพิกถอน และมีเพียงศาลปกครองเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาทได้

ศาลได้นัดไต่สวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๓ ได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนโดยควบคุมดูแลการปฏิบัติการของผู้ดำเนินการเดินอากาศทั้งของไทยและของต่างประเทศ ในการทำการบินเพื่อให้เกิดความปลอดภัย และมีอำนาจในการออกกฎและประกาศเพื่อควบคุมดูแลกิจการการบินพลเรือนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศเพื่อวางมาตรการกำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศปฏิบัติ ในการตรวจเอกสารของผู้โดยสารที่จะทำการบินจากประเทศซึ่งเป็นพื้นที่การเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) มาแล้ว ๓ ฉบับ ได้แก่ (๑) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากท้องที่นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดโรคติดต่ออันตราย กรณีเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ฉบับลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๓ (๒) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากท้องที่นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดต่อโรคติดต่ออันตรายกรณีโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) และพื้นที่มีการระบาดต่อเนื่อง ฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓ และ



/(๓) ประกาศ ...

(๓) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ฉบับลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากห้องที่นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดต่อดโรคติดต่ออันตรายกรณีโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) และพื้นที่ที่มีการระบาดต่อเนื่อง ฉบับลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ และเป็นประกาศฉบับพิพาทที่ถูกฟ้องในคดีนี้ ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้ข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป โดยในข้อกำหนดข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเดียวกันกับข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศฉบับพิพาท ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีมีการยกเลิกประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ฉบับลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) มีผลเป็นการยกเลิกประกาศฉบับพิพาทโดยปริยายแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำชี้แจง ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ โดยมีสาระสำคัญ เช่นเดียวกับที่ได้ให้ถ้อยคำเอาไว้ในการไต่สวนเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๓

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วยแล้ว

กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นนี้ว่า คำฟ้องนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่า



/จะเป็นการ ...

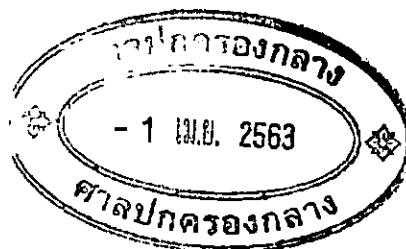
จะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหรือค้ำประกันถึงอนุสัญญาและภาคผนวก รวมถึงพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการบินพลเรือนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามมาตรา ๑๕/๗ และมาตรา ๑๕/๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจกำหนดมาตรการหรือการดำเนินการที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลการบินพลเรือนตามมาตรา ๑๕/๗ และการดำเนินงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๕/๘ แล้วแต่กรณีในเรื่องที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๑๕/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศเพื่อวางมาตรการกำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศปฏิบัติในการตรวจเอกสารของผู้โดยสารที่จะทำการบินจากประเทศซึ่งเป็นพื้นที่การเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) มาแล้ว ๓ ฉบับ ได้แก่



/(๑) ประกาศ ...

(๑) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากท้องที่นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดโรคติดต่ออันตรายกรณีเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ประกาศ ณ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๓ กำหนดท้องที่นอกราชอาณาจักร (๔ ประเทศ ๒ เขตบริหารพิเศษ) เป็นเขตติดโรคติดต่ออันตราย (๒) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากท้องที่นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดโรคติดต่ออันตรายกรณีโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) และพื้นที่ที่มีการระบาดต่อเนื่อง ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓ กำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ให้บริการจากท้องที่ที่เป็นเขตติดโรคติดต่ออันตรายและพื้นที่ที่มีการระบาดต่อเนื่องเพิ่มเติม และ (๓) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งประกาศฉบับนี้มีผลเป็นการยกเลิกประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากท้องที่นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดโรคติดต่ออันตรายกรณีโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) และพื้นที่ที่มีการระบาดต่อเนื่อง ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓ และเป็นประกาศฉบับพิพาทที่ถูกฟ้องในคดีนี้ ต่อมา เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ซึ่งเป็นโรคที่ติดต่อได้ง่ายและเป็นอันตรายอย่างมากต่อชีวิตของผู้ได้รับเชื้อ ประกอบกับยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรค ทั้งไม่มียารักษาโรคโดยตรง จึงมีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตจากโรครดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลกจนองค์การอนามัยโลกต้องประกาศให้การระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เป็นการระบาดใหญ่และขอให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนบังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดเด็ดขาดยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และได้มีการประกาศใช้ข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๑) ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป โดยข้อ ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การปิดช่องทางเข้ามาในราชอาณาจักร ในการใช้ยานพาหนะไม่ว่าจะเป็นอากาศยาน เรือ รถยนต์ หรือพาหนะอื่นใด หรือในการใช้เส้นทางคมนาคมไม่ว่าทางอากาศ ทางน้ำ หรือทางบก เพื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปิดช่องทางเข้าออก ด่าน จุดผ่านแดน หรือจุดผ่อนปรน ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อและกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สำหรับผู้โดยสารหรือผู้ที่



/เดินทาง ...

เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่ ... (๖) เป็นผู้มีสัญชาติไทย ในกรณีเช่นนี้ ให้ติดต่อ  
สถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศที่พำนักเพื่อออกหนังสือรับรอง หรือมีใบรับรองแพทย์  
และปฏิบัติตามวรรคสอง โดยให้สถานทูตไทย และสถานกงสุลไทยในต่างประเทศให้ข้อมูล  
และอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสัญชาติไทยในการเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักร  
และวรรคสอง กำหนดว่า บุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องมี  
ใบรับรองแพทย์ที่ยืนยันว่ามีสุขภาพเหมาะสมต่อการเดินทางทางอากาศ (Fit to Fly Health  
Certificate) ซึ่งได้รับการตรวจรับรองหรือออกให้มีระยะเวลาไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมงก่อนการเดินทาง  
และเมื่อเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการ  
กำหนดในข้อ ๑๑ โดยอนุโลม ซึ่งข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง ของข้อกำหนดออก  
ตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน  
พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) ดังกล่าว เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเดียวกันกับข้อ ๔  
และข้อ ๕ ของประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับ  
ผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓  
ซึ่งเป็นประกาศฉบับพิพาทในคดีนี้

เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องประกอบกันแล้ว เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดี  
จะอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศที่พิพาทในฐานะพลเมืองไทยที่เดิม  
สามารถเดินทางกลับประเทศไทยโดยไม่ต้องจัดหาเอกสารตามที่กำหนดไว้ในประกาศหรือ  
สร้างภาระให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร รวมทั้งเป็นการออกประกาศที่ขัดต่อหลักการพื้นฐาน  
ของสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในหลายกรณี ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้เพิกถอน  
ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการ  
เดินอากาศที่ทำการบินมายังประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๔ และ  
ข้อ ๕ ซึ่งอาจถือเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ  
ศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณารายละเอียด  
ของข้อกำหนดหลักเกณฑ์ของประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อความในประกาศ  
มีลักษณะเดียวกันกับข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง ของข้อกำหนดที่ออกตามความ  
ในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘  
(ฉบับที่ ๑) ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓ กรณีจึงเห็นได้ว่าหากศาลจะรับคำฟ้องนี้  
ไว้พิจารณาหรือต่อมาจะมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศฉบับพิพาทในข้อ ๔ และข้อ ๕



/ย่อมมีผล ...



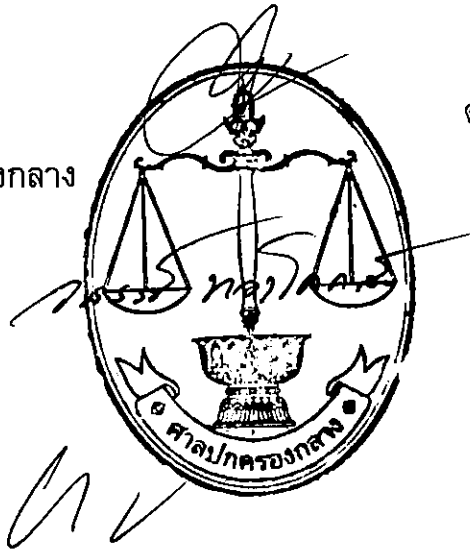
ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการเพิกถอนข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง ของข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) ดังกล่าว แต่ในเมื่อพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำ ตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประกอบกับมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติจำกัดอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีของศาลปกครองไว้ และแสดงให้เห็นว่าคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ ทางปกครองตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มิได้อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองเสียทั้งหมด แต่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจาก การดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง โดยผู้ที่ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ ตามมาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น คำฟ้องในคดีนี้ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ ไว้พิจารณาได้ และเมื่อศาลไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นายวิสูตร วัจนะเสถียรกุล  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายวสุรงค์ ทองโคกสี  
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายยงยุทธ อนุกุล  
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

