



คำร้องที่ ๘๙๕/๒๕๔๙  
คำสั่งที่ ๖๕/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๓ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๐

สมาคมจำนำ ที่ดีเอ (ประเทศไทย) ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท แฮมเมอร์เฮด จำกัด ที่ ๒

ห้างหุ้นส่วนจำกัด เดอะซีคิวคัมเบอร์ ไดเวอร์ ที่ ๓

บริษัท อินดีเพ อินสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๔

บริษัท สคูบ้า เวินเซอร์ จำกัด ที่ ๕

บริษัท อ็อฟสเปร์ย์ เลย์เซอร์ จำกัด ที่ ๖

บริษัท ภูเก็ต โพร ไดฟ์ แอนด์ เซล จำกัด ที่ ๗

บริษัท รายา ไดเวอร์ซ จำกัด ที่ ๘

บริษัท มารีน โปรเจ็ค จำกัด ที่ ๙

บริษัท ซับอากวา ภูเก็ต จำกัด ที่ ๑๐

บริษัท ไดฟ์ คอมมูนิตี้ จำกัด ที่ ๑๑

บริษัท วอร์ม วอร์เตอร์ ไดเวอร์ จำกัด ที่ ๑๒

บริษัท สแกนดิเนเวียน ไดเวอร์ จำกัด ที่ ๑๓

บริษัท ไทว์ เอเชีย จำกัด ที่ ๑๔

บริษัท โมบิย์ ดิค จำกัด ที่ ๑๕

บริษัท ภูเก็ตไดเวอส์ จำกัด ที่ ๑๖

บริษัท คอนทีคิ ไดฟ์วิง แอนด์ สนอร์เคลลิ่ง จำกัด ที่ ๑๗

บริษัท ชันไรซ์ ไดเวอร์ จำกัด ที่ ๑๘

บริษัท โปรเท็ค ไทว์วิง จำกัด ที่ ๑๙

/บริษัท...

บริษัท ซานตานา ไตฟวิ้ง จำกัด ที่ ๒๐  
 บริษัท สแกนดิเนเวียน สกูบักู จำกัด ที่ ๒๑  
 บริษัท พาราไดซ์ ไตฟวิ้ง เอเชีย จำกัด ที่ ๒๒  
 บริษัท เซ้าท์ อีสท์ เอเชีย ลีฟอะบอร์ดส์ จำกัด ที่ ๒๓  
 บริษัท ซีบีเอส ซัมมารีน ไครฟวิ้ง คลับ จำกัด ที่ ๒๔  
 บริษัท ไตฟวิ้งเอาร์ทเล็ท จำกัด ที่ ๒๕  
 บริษัท ยูโร – ไตเวอร์ส เวิร์ลด์ไวด์ จำกัด ที่ ๒๖  
 บริษัท ซี ฟัน ไตเวอร์ส จำกัด ที่ ๒๗  
 บริษัท เวสท์ โคสต์ ไตเวอร์ส จำกัด ที่ ๒๘  
 บริษัท ไตฟี่ ฉลองซีสปอร์ต จำกัด ที่ ๒๙  
 บริษัท ลิมิลัน สกูบ่า สปอร์ต จำกัด ที่ ๓๐  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเชียน เลิฟเวอร์ ที่ ๓๑  
 บริษัท อะควา ไตเวอร์ส อันดามัน จำกัด ที่ ๓๒  
 บริษัท อะควาไตเวอร์สไม้ขาว จำกัด ที่ ๓๓  
 บริษัท อควาไตเวอร์ส จำกัด ที่ ๓๔  
 บริษัท โคลไหนด้า กรุป จำกัด ที่ ๓๕  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไตฟี่ เดอะ เวิลด์ ไทยแลนด์ ที่ ๓๖  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด บลูมารีนเซอร์วิส ที่ ๓๗  
 บริษัท ซีคิง ไตเวอร์ส จำกัด ที่ ๓๘  
 บริษัท คาลิปโซ ดอยท์เซ่ เทาซูล  
 อุนด์ อาเบนฮอยเยียร์ ทูเรน จำกัด ที่ ๓๙  
 บริษัท ไพรวาท ไตฟี่ ภูเก็ต จำกัด ที่ ๔๐  
 บริษัท ภูเก็ต สกูบ่า ไตฟวิ้ง คลับ จำกัด ที่ ๔๑  
 บริษัท แลนด์ฟุกซ์ ภูเก็ต จำกัด ที่ ๔๒  
 บริษัท โอเชียนนิค ไตฟี่ เซ็นเตอร์ จำกัด ที่ ๔๓  
 บริษัท อควอแลนด์ จำกัด ที่ ๔๔  
 บริษัท อินโนเวทีฟ เซอร์วิสเชส (ไทยแลนด์) จำกัด ที่ ๔๕  
 บริษัท นอดิลูส บีช ไตฟวิ้ง จำกัด ที่ ๔๖

ระหว่าง

บริษัท ไตพีอินน์ จำกัด ที่ ๔๗  
 บริษัท ฟรีแลนซ์ แอสโซซิเอท ภูเก็ต จำกัด ที่ ๔๘  
 นางสุรินทร์ แฟน เลอวาเดอ์น ที่ ๔๙  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด รัมเบอร์ฟิช แอ็ดเวินเจอร์ ที่ ๕๐  
 บริษัท ลัคกี้ ฟิน จำกัด ที่ ๕๑  
 บริษัท อไลฟ์ ทู ไตพี จำกัด ที่ ๕๒  
 บริษัท ออล โฟร์ ไตรวิง จำกัด ที่ ๕๓  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ซี เวิร์ล ไตร์ ทิม ที่ ๕๔  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด เมอเมต ครุยซ์ ที่ ๕๕

ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมาย)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๘/๒๕๔๙  
 ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาเป็นผู้ประกอบการอันเกี่ยวกับกิจกรรมดำน้ำในจังหวัดภูเก็ตได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการเก็บหรือทำลายปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการัง หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือมีผลกระทบหรือทำให้ปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการังถูกทำลายหรือเสียหายในเขตบริเวณพื้นที่ทะเลจังหวัดภูเก็ตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ (๑)

/การประกอบ...

การประกอบกิจกรรมดำน้ำทุกชนิด (๒) การประกอบกิจกรรมการแข่งขันเรือหรือขับเรือเร็วทุกชนิด โดยการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัดภูเก็ต และผู้ขออนุญาตต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีการรายงานหรือตรวจพบจากคณะทำงานของจังหวัดภูเก็ตที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการประกอบกิจกรรมตามคำสั่งจังหวัดภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตก็จะทำการเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการตามประกาศฉบับนี้ และห้ามบุคคลนั้นประกอบกิจกรรมดังกล่าวในบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ตต่อไปจนกว่าจะได้มีการฟื้นฟูหรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในส่วนที่เสียหายไปกลับคืนมาดังเดิม หรือจนกว่าจังหวัดภูเก็ต โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการดูแลและติดตามผลการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ตอนุญาต ประกาศข้างต้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๙ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบกิจกรรมตามประกาศไปขึ้นทะเบียนต่อจังหวัดภูเก็ตภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้วางหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและขออนุญาตของผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำตามประกาศดังกล่าวไว้มีจำนวน ๗ ข้อ และมีคำสั่งจังหวัดภูเก็ตที่ ๑๒๒๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะทำงานรับเรื่องราวการอนุญาตประกอบกิจกรรม คณะทำงานพิจารณากลับการขออนุญาต และคณะทำงานติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของบุคคลที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจกรรมตามประกาศดังกล่าวไว้ด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศดังกล่าว ทำให้ขาดเสรีภาพและความเท่าเทียมกันในการประกอบธุรกิจ เพราะเป็นการควบคุมเฉพาะผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำที่มีสถานที่ตั้งในจังหวัดภูเก็ตเท่านั้น แต่ไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำในจังหวัดอื่นที่เข้าไปประกอบกิจกรรมในเขตบริเวณพื้นที่ทะเลจังหวัดภูเก็ตได้ อีกทั้งประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดห้ามผู้ประกอบการประเภทอื่น ๆ ที่มีส่วนทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยิ่งกว่า เช่น การประมง การแข่งเรือ การแข่งเจ็ตสกี การเล่นสกีน้ำ ฯลฯ แต่อย่างใด และในส่วนของหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและอนุญาตของผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำตามประกาศดังกล่าว ยังมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาเกินสมควรอีกด้วย กล่าวคือ ประกาศดังกล่าวเน้น

การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแต่กลับให้ผู้ประกอบการกิจกรรมดำน้ำส่งข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้า ได้แก่ ข้อมูลของลูกค้า การโอนเงินทางธนาคาร ข้อมูลบัตรเครดิต ซึ่งแม้กระทั่งธนาคารพาณิชย์เองยังไม่เปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้ และหลักเกณฑ์ที่ให้ผู้ประกอบการกิจกรรมดำน้ำส่งเอกสารข้อมูลการทำธุรกิจทุกเดือน เอกสารเรือและเอกสารรถยนต์นั้น ผู้ประกอบการต้องรายงานหรือกระทำต่อสรรพากร สำนักงานเจ้าท่า และสำนักงานขนส่งอยู่แล้ว นอกจากนี้ ประกาศดังกล่าวและคำสั่งที่เกี่ยวข้องยังขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการมีตัวแทนจากภาคเอกชนจำนวนน้อย และไม่ได้ผ่านการคัดเลือกอย่างถี่ถ้วน บางคนไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบการดำน้ำ บางคนยังไม่ทราบเรื่องการถูกแต่งตั้ง ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขหรือชะลอการบังคับใช้ หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้รับคำตอบใด ๆ จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหรือยกเลิกหรือแก้ไขประกาศดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้ชะลอการบังคับตามประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ผู้ประกอบการดำน้ำส่วนใหญ่ไม่ขัดข้องหากจะต้องขึ้นทะเบียนตามประกาศ แต่มีความกังวลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในการขึ้นทะเบียนและขออนุญาตตามประกาศดังกล่าว เนื่องจากเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการเพราะต้องรายงานข้อมูลบางส่วนเป็นรายวัน ข้อมูลบางส่วนเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีรายละเอียดมากกว่าที่กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์บางข้อมีผลถึงกับถูกยกเลิกการประกอบการดำน้ำ ซึ่งหากมีการใช้บังคับตามประกาศดังกล่าวและผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาจะไม่สามารถจัดส่งเอกสารตามหลักเกณฑ์ทั้งหมดได้ก็就会被ยกเลิกการประกอบการและจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการดำน้ำที่เป็นเจ้าของหรือดำเนินงาน

โดยมี...

โดยมีเว็บไซต์ในอินเทอร์เน็ต ชื่อเว็บไซต์ต้องรายงานข้อมูลเพิ่มเติมอันเป็นเรื่องความลับ ในการประกอบกิจการจะมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายต่อการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าเช่นเดียวกัน

ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ โดยสรุปว่า การออกประกาศดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขการประกอบกิจการที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ตในระยะยาว ซึ่งกิจกรรมดำน้ำ ชมปะการัง และการแข่งเรือ หรือขับเรือเร็ว เป็นกิจกรรมที่มีโอกาสที่จะสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล รวมทั้งมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนการเสียภาษีและการขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวอย่างจริงจัง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเข้ารับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยใช้อำนาจตามข้อ ๗ (๓) และข้อ ๘ (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยการทำงานบูรณาการร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นทั้งภาครัฐ เอกชน และผู้ประกอบการก่อนออกประกาศดังกล่าว ซึ่งขณะนี้ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับแล้ว ปรากฏว่าจังหวัดภูเก็ตได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้ประกอบการด้วยการไปขึ้นทะเบียนแสดงตน แต่ขั้นตอนของการรายงานข้อมูลในจังหวัดนั้น จังหวัดภูเก็ตได้ชะลอการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ไว้ก่อนเพื่อไม่ต้องการให้เกิดความยุ่งยากหรือเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกันจังหวัดภูเก็ตก็ต้องได้ข้อมูลในส่วนการจัดเก็บรายได้ จำนวนนักท่องเที่ยว ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติทางท่องเที่ยว ซึ่งแนวทางปฏิบัติเพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลในส่วนนี้ จังหวัดภูเก็ตจะพิจารณาดำเนินการอีกครั้ง นอกจากนี้ นายเอกชัย สุนทร นิตกร ๗ ว ที่ทำการปกครองจังหวัดภูเก็ต ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่าการประกาศดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับเป็นโทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เป็นการให้โอกาสผู้ประกอบการดำเนินไปขึ้นทะเบียนเพื่อแสดงถึงการประกอบกิจการของตนในเบื้องต้น หากไม่ได้ไปขึ้นทะเบียน หน่วยงานจะดำเนินการตรวจสอบต่อไป มิได้ห้ามประกอบกิจการแต่อย่างใด โดยผู้ประกอบการดำเนินยังสามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ และสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายอนุญาตได้ จะมีผลเป็นโทษต่อเมื่อมีการตรวจสอบพบว่า ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเจ้าหน้าที่

/ตามกฎหมาย...

ตามกฎหมายเหล่านั้นจะเข้าไปดำเนินการบังคับต่อไป แม้ปัจจุบันจะพ้นกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่ผู้ประกอบการด้านนี้ยังสามารถประกอบธุรกิจของตนต่อไปได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ผ่อนผันเพื่อพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้จะสมควรปรับปรุงในข้อใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่จากการไต่สวนผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ประกาศดังกล่าวมิได้มีผลบังคับเป็นโทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใด การบังคับยังเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง ประกาศที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการให้โอกาสหรือแจ้งให้ผู้ประกอบการด้านนี้ไปขึ้นทะเบียนเพื่อแสดงถึงการประกอบกิจการของตนในเบื้องต้น หากไม่ไปขึ้นทะเบียน หน่วยงานจะดำเนินการตรวจสอบต่อไป มิได้ห้ามประกอบกิจการแต่อย่างใด ซึ่งเท่ากับผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า ประกาศดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง นั้น เห็นว่า ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๗ (๓) และข้อ ๘ (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๓) และข้อ ๘ (๑) โดยประกาศกำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมการดำเนินาทุกชนิดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินการกิจกรรมด้านนี้จะกระทำต่อเมื่อได้ไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัดภูเก็ต และกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตสามารถทำการเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการตามประกาศดังกล่าวได้ หากมีการรายงานหรือตรวจพบจากคณะทำงานของจังหวัดภูเก็ตว่าผู้ประกอบการนั้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังได้วางหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและขออนุญาตของผู้ประกอบการด้านนี้ตามประกาศดังกล่าว ตลอดจนมีคำสั่งจังหวัดภูเก็ตที่ ๑๒๒๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะทำงานรับเรื่องราວการอนุญาตประกอบกิจกรรมคณะทำงานพิจารณาถ่วงถ่วงการขออนุญาตและคณะทำงานติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของบุคคลที่ได้รับอนุญาตประกอบ

กิจกรรมตามประกาศดังกล่าวไว้ด้วย แสดงว่าประกาศดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบกิจกรรมดำเนินไปขึ้นทะเบียนแสดงตนตามที่ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเพียงประการเดียว หากแต่ต้องมีการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการตลอดจนอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อไปด้วย ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจกรรมดำเนิน ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจกรรมดำเนินในบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต จึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาเป็นผู้ประกอบกิจการดำเนินที่ได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าว จึงย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศนั้น รวมทั้งมีคำขอทุเลาการบังคับตามประกาศนั้นได้ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามประกาศนั้น เห็นว่า โดยที่กฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยในการออกประกาศดังกล่าว มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดให้มีการขออนุญาต และวางหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจกรรมดำเนินแต่อย่างใด บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดภารกิจและหน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในเชิงบริหารไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ประกอบกับทั้งหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมดำเนินต้องปฏิบัติในการขึ้นทะเบียนและขออนุญาตประกอบกิจกรรมดำเนินตามประกาศดังกล่าว มีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมดำเนินต้องส่งหลักฐานหรือรายงานข้อมูลหลายประการ ซึ่งไม่น่าจะเกี่ยวข้องข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดทางทะเลที่ถูกทำลายตามวัตถุประสงค์ของประกาศนั้นโดยตรง แต่อาจเป็นการสร้างความเสียหายหรือภาระให้เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการเกินสมควร โดยเฉพาะการให้รายงานข้อมูลตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๓.๓ อาจทำให้คู่แข่งทางธุรกิจล่วงรู้ข้อมูลดังกล่าว และส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาได้ ดังนั้น จึงเห็นว่าประกาศดังกล่าวน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย และการให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งการทุเลาการบังคับตามประกาศดังกล่าวจะไม่นับเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแก่การบริหารสาธารณะ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่า ได้ชะลอการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

/ที่กำหนด...

ที่กำหนดไว้ก่อนเพื่อลดหย่อนเงื่อนไขที่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งทางราชการ ยังมีมาตรการทางกฎหมายและองค์การควบคุมป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งทุเลาการบังคับ ตามประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบ กิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ ในส่วนที่กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมดำเนินาทุกชนิดไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทุเลา การบังคับตามกฎหมาย ความว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการประกาศ ให้ทราบเพื่อให้ทุกคนที่จะประกอบกิจกรรมดำเนินาหรือแข่งเรือได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ อย่างเคร่งครัด ส่วนผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต และเป็นผู้ประกอบการที่ไม่ให้ความร่วมมือ ตามประกาศดังกล่าว ก็จะต้องถูกตรวจสอบด้วยเช่นกัน แต่เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงาน ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ เพื่อเป็นข้อมูลที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ในเรื่องจำนวนนักท่องเที่ยว รายได้ที่เกิดจากการประกอบกิจกรรม ผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติทางท้องทะเล ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ ระหว่างผู้ประกอบการดำเนินา เพราะผู้ประกอบการบางรายก็ปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ประกอบการบางรายก็หลีกเลี่ยง ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตของหน่วยราชการที่ใช้โอกาส ของผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้อาศัยเป็นช่องทางในการเรียกรับเงิน เพื่อที่จะไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบการ ซึ่งที่ผ่านมาปัญหาดังกล่าว จังหวัดภูเก็ตได้รับการร้องเรียนจากผู้ประกอบการบางรายให้ช่วยแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายของผู้ประกอบการเหล่านั้นอยู่เสมอ ซึ่งถ้าหากได้มีการขึ้นทะเบียนและมีการปฏิบัติ ตามกฎหมายโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคนแล้ว ปัญหาการทุจริตในวงราชการก็จะหมด ไปด้วย เพราะผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ประกอบการได้ ขณะนั้นประกาศฉบับนี้มีผลใช้

/บังคับใช้แล้ว...

บังคับใช้แล้ว มีผู้ประกอบการกิจกรรมดำน้ำและแข่งเรือประมาณ ๔๐ รายได้มาขอขึ้นทะเบียนแสดงตนเป็นผู้ประกอบการกิจกรรมในจังหวัดภูเก็ตและกำลังทยอยมาอีกเป็นจำนวนมาก โดยจังหวัดภูเก็ตได้รับความร่วมมือด้วยดีจากผู้ประกอบการ ในขั้นตอนของการรายงานข้อมูลมาให้จังหวัดนั้น จังหวัดภูเก็ตได้ชะลอการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ไว้ก่อน เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตไม่ต้องการให้เกิดความยุ่งยาก หรือสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการ แต่ในขณะที่เดียวกันจังหวัดภูเก็ตก็ต้องทราบข้อมูลในส่วนที่เป็นข้อมูลในการจัดเก็บรายได้จำนวนนักท่องเที่ยว ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติทางท่องเที่ยวเล ซึ่งแนวทางปฏิบัติเพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลนี้ จังหวัดภูเก็ตจะพิจารณาดำเนินการอีกครั้ง ในขั้นนี้เพียงแต่ขอให้ผู้ประกอบการได้มาขึ้นทะเบียนแสดงตนและปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดก่อนก็จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมดำน้ำและแข่งเรือในจังหวัดภูเก็ต ตลอดจนผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อยู่แล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าเกือบทั้งหมดเป็นผู้ประกอบการที่เป็นชาวต่างประเทศ โดยมีบริษัทคนไทยช่วยดำเนินการให้ หรือมีบริษัทกฎหมายที่ปรึกษาหรือบริษัทจัดทำบัญชีเป็นที่ปรึกษายังไม่เข้าใจต่อการแก้ไขปัญหของจังหวัดภูเก็ต และยังเห็นว่า เมื่อจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศดังกล่าวไปแล้วจะมีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของบริษัท ที่ปัจจุบันยังมีการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ครบทุกขั้นตอน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วการออกประกาศของจังหวัดภูเก็ตเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการให้กลับเข้ามาสู่แนวทางที่ถูกต้อง ตามขั้นตอนของกฎหมายที่มีอยู่และการออกประกาศฉบับนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ไม่ได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้หนึ่งผู้ใด ทุกคนที่เป็นผู้ประกอบการกิจกรรมดำน้ำหรือแข่งเรือจะต้องมาขึ้นทะเบียนแสดงตนเหมือนกันทุกคนและไม่ได้สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการแต่อย่างใด ประกาศฉบับนี้เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) และมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในการสร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนโดยการนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางการริเริ่มแก้ไขปัญหาของพื้นที่ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจ

/ตามกฎหมาย...

ตามกฎหมายดังกล่าว นำมาบริหารจัดการกับจังหวัดภูเก็ต โดยการออกประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ การออกประกาศ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ มีผลใช้บังคับ ตลอดทั้งจังหวัดภูเก็ต ไม่ได้เลือกปฏิบัติกับกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ ใช้บังคับกับทุกคน ที่จะเป็นผู้ประกอบการในการนำคนมาทำกิจกรรมดำน้ำในจังหวัดภูเก็ต จุดมุ่งหมาย ในการออกประกาศของจังหวัดภูเก็ตดังกล่าวก็มีความมุ่งหวังที่จะป้องกันและแก้ไข การประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยในขั้นตอนของการออก ประกาศดังกล่าวนี้ได้ทำงานบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องตลอดจน ได้เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นทั้งภาครัฐ เอกชน และผู้ประกอบการ โดยในขั้นตอนก่อนการออกประกาศดังกล่าวนี้ได้เรียกประชุมทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น ตัวแทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ขนส่งทางน้ำภูมิภาคที่ ๕ ภูเก็ต จัดหางานจังหวัดภูเก็ต แรงงานจังหวัดภูเก็ต ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต ภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต นายกสภาคมัคคุเทศก์จังหวัดภูเก็ต ประธานชมรมผู้สื่อข่าวจังหวัดภูเก็ต ตลอดจนตัวแทน ผู้ประกอบการธุรกิจดำน้ำในจังหวัดภูเก็ต ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมาร่วมประชุม ระดมความคิดเห็น ในที่สุดที่ประชุมเห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหของจังหวัดภูเก็ต ในการออกประกาศดังกล่าวและแต่งตั้งคณะทำงานตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ การขึ้นทะเบียนและการขออนุญาตของผู้ประกอบกิจกรรมตามประกาศจังหวัดภูเก็ต นอกจากนั้น แม้กฎหมายที่อาศัยในการออกประกาศดังกล่าว มิได้บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดี ในการกำหนดให้มีการขออนุญาตและวางหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจกรรมดำน้ำ ก็ตาม แต่ก็ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารจัดการในฐานะผู้ปกครองที่เป็นหลักของ บ้านเมืองในการแก้ไขปัญหของประชาชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กฎหมายที่บัญญัติไว้ได้เปิดโอกาสผู้บังคับ ใช้กฎหมายและผู้ตีความกฎหมายได้นำเอาเจตนารมณ์ที่แท้จริง ความมุ่งหวังภายใน ตัวอักษรที่บัญญัติไว้มาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหของสังคมและประชาชาติเป็น การเฉพาะเรื่องได้อยู่แล้ว

/สำหรับ...

สำหรับข้อมูลที่จะต้องรายงานที่อาจทำให้คู่แข่งทางธุรกิจล่วงรู้ข้อมูลดังกล่าว นั้น เห็นว่า ตามหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและขออนุญาต เป็นผู้ประกอบกิจกรรมดำเนินตาม ประกาศจังหวัดภูเก็ต เป็นการขอทราบข้อมูลตามปกติที่เป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ ทั่วไปเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้ ได้แก่ ใบอนุญาตการทำงาน ใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม สำเนาบัตรประจำตัวผู้เสียภาษี หนังสือรับรองบริษัท ใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ใบอนุญาตเรือ คู่มือทะเบียนรถ ใบอนุญาตรถสาธารณะ เอกสารประกันภัย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นข้อมูลที่ใช้พิจารณาว่า บริษัทผู้ประกอบกิจกรรม ดำเนินได้ปฏิบัติไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ที่ควบคุมอยู่หรือไม่ เช่น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๒๕ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ และประมวลรัษฎากร เป็นต้น ส่วนข้อมูลบางส่วน ได้แก่ รายชื่อผู้ควบคุมเรือ ชื่อสกุลของลูกค้า ชื่อสกุลของผู้ฝึกสอน สรุปรายได้ทั้งหมดที่เกิดจากกิจกรรมดำเนิน และข้อมูลการโอนเงินทางบัตรเครดิตที่ใช้เฉพาะผู้ประกอบการหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน โดยมีเว็บไซต์ในอินเทอร์เน็ต ก็เป็นข้อมูลที่ทางราชการเมื่อได้รับมาก็อาจเปิดเผยได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่ทำให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ประกอบการในกรณีที่คู่แข่งทางธุรกิจจะล่วงรู้ข้อมูลดังกล่าว แต่ข้อมูลเหล่านี้ ก็เป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ทางราชการจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้อง ซึ่งข้อมูลบางข้อมูลสามารถ นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ของประเทศโดยเฉพาะในเรื่องของภัยก่อการร้าย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยสั่งยกคำร้องขอทุเลาการบังคับตามประกาศดังกล่าว ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหา

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาชี้แจง ความว่า การออกประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ ทำให้เกิดความ ไม่เท่าเทียมกันในการประกอบธุรกิจ ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด โดยขาดเหตุผลอันเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ว่ากฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยก็ได้ให้การคุ้มครองในเรื่องนี้ การออกประกาศดังกล่าว

ของจังหวัดภูเก็ต จำกัดเฉพาะการประกอบกิจกรรมดำน้ำและการแข่งเรือ ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพนี้ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนตามประกาศ เพียงให้เหตุผลเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อีกทั้งในทางปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถควบคุมการทำลายทรัพยากรธรรมชาติตามประกาศจังหวัดดังกล่าวได้ เนื่องจากประกาศดังกล่าวได้ครอบคลุมเฉพาะผู้ประกอบการในจังหวัดภูเก็ตเท่านั้น การประกอบธุรกิจดำน้ำแม้ผู้ประกอบการจะตั้งสถานประกอบการในจังหวัดภูเก็ต แต่หาได้ทำธุรกิจดำน้ำในจังหวัดภูเก็ตไม่ อาจจะไปดำน้ำที่จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่ หรืออาจจะเป็นประเทศใกล้เคียงก็ได้ และในขณะเดียวกันผู้ประกอบการในจังหวัดหรือประเทศใกล้เคียง ซึ่งไม่ต้องขึ้นทะเบียนตามประกาศก็อาจมาประกอบกิจกรรมดำน้ำในพื้นที่ทะเลจังหวัดภูเก็ตได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ การประกอบธุรกิจดำน้ำมีกฎหมายหลายฉบับควบคุมอยู่แล้ว เช่น ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยวจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หากมีคนต่างชาติเข้ามาทำงาน ก็ต้องขออนุญาตทำงาน การสร้างเรือและเดินเรือก็ต้องขออนุญาตจากเจ้าท่า (ที่ถูกคือ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๕ สาขาภูเก็ต) และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ประกอบการรายใดทำผิดกฎหมายก็สามารถดำเนินคดีกับผู้ประกอบการได้โดยตลอดเวลา หากจำเป็นต้องมีการขึ้นทะเบียนอีกไม่ สำหรับกรณีที่มีผู้ประกอบการส่วนหนึ่งได้ไปขึ้นทะเบียนต่อทางจังหวัดนั้น ผู้ประกอบการหาได้ยอมรับตามประกาศดังกล่าวไม่ แต่เนื่องจากเป็นการประกาศของรัฐทำให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวว่าถูกลงโทษตามกฎหมาย จึงได้ไปดำเนินการขึ้นทะเบียนไว้ก่อน ซึ่งผู้ประกอบการบางรายก็ได้ร่วมเป็นผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ด้วย เนื่องจากการฟ้องคดีนี้ได้ฟ้องหลังจากที่กำหนดเวลาของประกาศบังคับใช้แล้ว นอกจากนั้น ประกาศดังกล่าวยังกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยให้ผู้ประกอบการส่งข้อมูลที่ซ้ำซ้อน และข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า เช่น ตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๓.๑ ต้องรายงาน ชื่อสกุลของเจ้าของเรือ จำนวนพนักงานพร้อมบัญชีเงินค่าจ้างทั้งหมด ข้อ ๓.๓ ข้อมูลทางเว็บไซต์ ข้อมูลทางบัตรเครดิต ข้อ ๓.๔ ตารางคอร์สเรียนและวันทดสอบ รายชื่อผู้สอบผ่านและไม่ผ่าน ข้อ ๔. การต้องรายงานข้อมูลต่อจังหวัดทุกเดือน ในส่วนของทัวร์ ข้อมูลของลูกค้า ข้อมูลของผู้ฝึกสอน ข้อ ๕. ให้รายงานรายได้ต่าง ๆ แก่จังหวัดทุกเดือน โดยให้รายงานภายใน ๔ ถึง ๕ วัน นับแต่วันสิ้นเดือน ผู้ประกอบการเห็นว่ากรการรายงานข้อมูลเหล่านี้เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นให้กับ

/ทางผู้ประกอบการ...

ทางผู้ประกอบการและเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรายงานข้อมูล  
 ทุกเดือน อีกทั้งเป็นความลับทางการค้า ซึ่งลูกค้าที่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศ  
 บางคนไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลของตน อาจทำให้มีการแย่งลูกค้า ทำให้เกิดความเสียหาย  
 แก่ผู้ประกอบการได้ และเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็น นอกจากนี้ การที่  
 ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ได้เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทั้งภาครัฐ เอกชน และผู้ประกอบการ  
 หาได้เป็นอย่างไรที่กล่าวอ้างไม่ เห็นได้ว่าการประชุมส่วนใหญ่ดำเนินการมาจากภาครัฐ  
 โดยตรง มิได้มีการแจ้งแก่ผู้ประกอบการ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าจะฟ้องคดีนี้  
 ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์  
 ในการส่งข้อมูล ก็ไม่ได้รับคำตอบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าเห็นว่าการออกประกาศดังกล่าว  
 ควรจะมีการทำประชาพิจารณ์จากภาคเอกชน และควรเสนอให้มีการดำเนินการทั้งประเทศ  
 จึงจะเกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์มากกว่า ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงนำไม่ชอบ  
 ด้วยกฎหมาย เนื่องจากการออกประกาศฉบับนี้ อ้างว่าอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘)  
 และมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔  
 ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้สร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ  
 และสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน โดยการนำปัญหาและความต้องการ  
 ของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ออกเป็นระเบียบ  
 สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖  
 ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวออกประกาศฉบับนี้ ซึ่งระเบียบ  
 สำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวหาได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ออกประกาศกระทบสิทธิ  
 ของประชาชนอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ ระเบียบดังกล่าวนี้เพียงให้  
 อำนาจผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อใช้แก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของส่วนราชการภายในจังหวัด  
 ที่ติดขัดเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวมาออกประกาศ  
 จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็น  
 การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ จึง  
 เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทบสิทธิ  
 ของประชาชนและผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้า ทำให้ประชาชนและผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าได้รับ

ความเดือดร้อน และอาจจะได้รับความเสียหายเกินกว่าจะเยียวยาในภายหลังได้ หากมีการบังคับใช้ประกาศฉบับนี้ไปก่อน อีกทั้งการชะลอการบังคับตามประกาศจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษา ก็ไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหายแต่ประการใด จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีที่ศาลจะมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎนั้น ตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ว่า ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าการนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมายและหากให้กฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทูลเกล้าการบังคับตามกฎนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมการดำน้ำทุกชนิดและยังกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมดำน้ำจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัดภูเก็ต โดยผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีรายงานหรือตรวจพบจากคณะทำงานของจังหวัดภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จะทำการเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการตามประกาศดังกล่าวได้ เห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวหาได้มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำไปขึ้นทะเบียนแสดงตนเพียงประการเดียวไม่ หากแต่ต้องมีการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการตลอดจนอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการดำน้ำได้ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจการดำน้ำ อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำในบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต จึงมีลักษณะเป็นกฎตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อยู่ในบังคับว่าการฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์

/ก่อนหน้าคดี...

ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๗ (๓) ที่บัญญัติว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีภารกิจหลักภายใต้อุดมการณ์ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ดังนี้ (๓) สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน และข้อ ๘ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ชี้แจงนำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ จึงถือได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยในการออกประกาศดังกล่าว หาได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดให้มีการขออนุญาตและวางหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจกรรมดำน้ำแต่อย่างใดไม่ เพียงแต่เป็นการกำหนดภารกิจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในเชิงบริหารอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ซึ่งประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับในคำอุทธรณ์ด้วย อีกทั้งหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและขออนุญาตของผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำต้องส่งหลักฐานหรือรายงานข้อมูลหลายประการ ซึ่งบางข้อมูลเป็นความลับทางด้านการค้า บางข้อมูลจะต้องรายงานจำนวนรายได้ต่าง ๆ ภายในห้าวันนับจากวันสิ้นเดือน อันเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้กับผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำ ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่จะให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปนั้น หากต่อมาศาลเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเสีย มีผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าซึ่งได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าวกลับคืนสู่สถานะเช่นเดิมก็จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะหรือไม่นั้น ข้อนี้ไต่ความจากการไต่สวนผู้ถูกฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้นและคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้ชะลอการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก่อนเนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดความยุ่งยากหรือสร้างภาระแก่ผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำ กรณีจึงไม่ปรากฏว่าเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการ

สาธารณะ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ ในส่วนที่กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมดำน้ำทุกชนิดไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น นั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายเกษม คมสัจธรรม  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอำพล สิงห์โกวินท์  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุก  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพบุลย์ เสียงก้อง  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวิบุลย์ กัมมาระบุตร

วันที่อ่าน ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๐

สุพิชฌาย์ : ผู้พิมพ์

ภาคพล : ผู้ตรวจ