

ข่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Office of the Council of State



Better Regulation
for Better Life

ชี้แจงการนำเสนอข่าวกรณีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ.

ตามที่มีการเสนอข่าวว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนชี้แจงว่า สำนักงานฯ และคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วยในหลักการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนทุกชนิด โดยเฉพาะพลังงานแสงอาทิตย์ แต่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบหรือภาวะที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนหรือผู้ซึ่งจะอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นโดยไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น โดยต้องพิจารณาด้วยว่าการแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้นสามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมายได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายนั้นจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องตราขึ้นเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดทำร่างกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว จึงมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

๑. การตรากฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น

โดยที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มีบทบัญญัติรองรับการส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์สำหรับใช้ในที่อยู่อาศัยหรือในสถานประกอบการของตนเองอยู่แล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์ โดยไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ ตามนโยบายรัฐบาลอยู่แล้ว การเสนอให้ตรากฎหมายนี้ขึ้นใหม่เพื่อยกเว้นกฎหมายดังกล่าวจึงมิใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุและอาจทำให้เกิดความสับสนในระบบกฎหมาย สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาเรื่องพลังงานในภาพรวมในลักษณะ “คิดแบบองค์รวม” (Holistic Thinking) แล้วเสนอแก้ปัญหาแบบบูรณาการเป็นระบบภายใต้กลไกทางบริหารที่มีอยู่ แทนการออกเป็นกฎหมายใหม่ เพื่อยกเว้นกฎหมายเก่าซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในเรื่องอื่น ๆ ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว

๒. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหลายฉบับ ซึ่งหากกระทรวงพลังงานได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายในเรื่องใดก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติก็อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นหลักการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายนั้น ๆ ได้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือหากเห็นว่า เรื่องใดเป็นปัญหาในทางบริหารก็สามารถใช้มาตรการในทางบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน

๓. การส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบกิจการสามารถติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อใช้ในที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการของตนเอง ซึ่งลักษณะของการส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยหลักการในการตรากฎหมายแล้วไม่สมควรตราเป็นกฎหมายเพราะธรรมชาติของกฎหมายคือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเมื่อมีกฎหมายก็จะมีกระบวนการขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามอีกมากมายที่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเป็นภาระแก่งบประมาณในการบังคับใช้กฎหมาย การเพิ่มหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่แล้วในหน่วยงานปัจจุบันให้แก่หน่วยงานอื่นเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจในเรื่องเดียวกัน หรือกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเกินควรและให้ดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในเคสสถานของประชาชน แต่ควรจะทำอำนวยความสะดวก (facilitate) ประชาชนด้วยการลดกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อขจัดอุปสรรคขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง จึงจะเป็นการส่งเสริมที่แท้จริง นอกจากนี้ ควรมีการให้แรงจูงใจ (incentive) เพื่อให้มีการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ให้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลดีกว่าการออกกฎหมายมาบังคับ

๔. การสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการเป็นส่วนใหญ่และการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎที่จะออกในภายหลังและไม่มีกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการออกกฎซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ด้วย รวมทั้งจะเป็นการซ้ำซ้อนหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานอื่นได้กำหนดไว้แล้ว

อนึ่ง ประการสำคัญในการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวงพลังงานและในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมแสดงความเห็นส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับหลักการหรือสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีการให้เหตุผลรวมไปถึงประเด็นความไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่น การกำหนดกลไกและมาตรการเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งการสร้างภาระและความยุ่งยากแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น แต่ก็ไม่ปรากฏว่ากระทรวงพลังงานมีคำชี้แจง (Response) ในประเด็นต่าง ๆ นั้นอย่างไร กระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวจึงไม่สมบูรณ์คงเป็นเพียงการเปิดรับฟังความคิดเห็นให้ครบขั้นตอนเท่านั้น ซึ่งอาจถูกโต้แย้งทางศาลได้ว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ชอบ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. ขึ้น ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ และมาตรการหรือกลไกตามร่างกฎหมายที่เสนอก็มีความคลุมเครือ มีการใช้ คูลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร จึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาทบทวนหลักการให้ชัดเจน มิได้คัดค้านหลักการร่างกฎหมายตามที่เป็นข่าว ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้า พลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๔๖/๒๕๖๘)

จึงเรียนมาเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องทั่วกัน

นายนพดล เกร์ฤกษ์

โฆษกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒ ตุลาคม ๒๕๖๘



Scan QR

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๔๖/๒๕๖๘