

แนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศ

เนื่องจากการประกอบกิจการไฟฟ้าในยุคปัจจุบัน ได้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นทุกปีย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมพลังงานในทุกส่วนของโลกซึ่งหมายความรวมทั้งในประเทศไทยด้วย จึงเป็นผลทำให้รัฐต่างๆ มีนโยบายเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดพลังงาน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ทั้งในทางที่เป็นการให้การสนับสนุน และมาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อสร้างความเชื่อถือแก่เอกชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นเอกชนผู้ลงทุนในธุรกิจผลิตไฟฟ้า ผู้ได้รับสัมปทานในการส่งกระแสไฟฟ้า หรือเอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการพลังงานประเภทต่างๆ เช่น ได้รับใบอนุญาตให้ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั่วไปในฐานะเป็นผู้ใช้บริการด้วย เป็นต้น

โดยที่การประกอบกิจการไฟฟ้า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภคที่ต้องอาศัยการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในระดับมหภาค กิจการดังกล่าวจึงเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในทางเศรษฐกิจทั้งระบบ รัฐจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวให้มีการแข่งขันกันโดยเสรีและเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติใช้อำนาจครอบงำเหนือตลาดในทางที่ผิด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ และผู้บริโภคที่จะได้รับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพด้วย

การศึกษาถึงทางเลือกในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จึงมีความสำคัญ เพราะมีผลเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีผลเป็นการลดการผูกขาดโดยรัฐให้มากที่สุด โดยรัฐจะลดบทบาทเดิมของตนในฐานะเป็นผู้ผลิตมาเป็นเพียงผู้กำกับดูแล กล่าวคือ รัฐจะเป็นผู้วางแนวนโยบายและให้องค์กรกำกับดูแลรับนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จึงเห็นว่ารัฐจำกัดบทบาทของตนในฐานะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลในระดับนโยบายเท่านั้น

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในระบบกฎหมายไทยนั้น ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 กำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาโทรคมนาคม ขนส่ง ประปา และพลังงาน จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขาขึ้น เพื่อแยกบทบาทของการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบกิจการออกจากกันอย่างแท้จริง

โดยให้มีการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ชัดเจน รวมทั้งการจัดตั้งและบริหารงานขององค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ประสานสอดคล้องกัน ใช้ทรัพยากรในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน อันจะเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน ไม่ทำให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนในอนาคต

แต่เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยตรง ที่ผ่านมามีการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในระดับนโยบายนั้นตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานซึ่งใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะนโยบาย มาตรการด้านพลังงาน อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการพลังงานโดยภาพรวมเท่านั้น ทำให้จึงไม่อาจเข้าไปกำกับดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่

ส่วนการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในระดับปฏิบัติการนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกิจการไฟฟ้าที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานปฏิบัติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) จะพบว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้ให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าทั้งในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจในการกำกับดูแลตนเองแล้ว นอกจากนี้ยังกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ว่าหน่วยงานปฏิบัติไม่ควรทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินตนเอง เพราะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางและเกิดความไม่โปร่งใส จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก้าวขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการพลังงานในประเทศโดยตรงเป็นการเฉพาะขึ้น

4.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในช่วงเปลี่ยนผ่าน

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในช่วงก่อนหน้าที่จะมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... นี้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลออกเป็นสองระดับคือ

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับนโยบาย และองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับปฏิบัติ โดยแต่ละองค์กรมีการจัดโครงสร้างภายในองค์กรและมีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

1

4.1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับนโยบาย

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับนโยบายได้แก่ คณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.1.1.1 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (เรียกโดยย่อว่า “กพช.”) โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- เสนอนโยบายและแผนบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
- กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- ติดตาม สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายและแผนบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

4.1.1.2 คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (เรียกโดยย่อว่า “กบง.”) โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- เสนอแนะนโยบาย แผนบริหารและพัฒนา และมาตรการทางด้านพลังงาน
- เสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงานและโครงการทางด้านพลังงานของหน่วยงาน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการดังกล่าวด้วย
- กำหนดราคาและอัตราเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกรอบแนวทางที่ กพช. มอบหมาย รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง
- เสนอแนะนโยบายและมาตรการทางด้านราคาพลังงาน และกำกับดูแลเปลี่ยนแปลงอัตราค่าไฟฟ้าตามสูตร Ft
- พิจารณาหรือเสนอความเห็นต่อ กพช. เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และมาตรการอื่นๆ ที่จะออกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

4.1.1.3 อนุกรรมการประสานการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้า โดยมี

¹ www.eppo.go.th

อำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- จัดทำข้อเสนอแนะพิจารณาแผนการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้าให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ
- ประสานงานและกำกับดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ตามแผนการดำเนินงานและมติ กพข. และคณะรัฐมนตรี
- พิจารณาและเสนอความคิดเห็นต่อ กพข. เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานในอนาคตของกิจการไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายด้านการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าในอนาคต
- กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ ระเบียบวิธีปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทาง เพื่อให้การดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี
- พิจารณาร่างขอบเขตการศึกษา และเสนอความเห็นการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ เพื่อช่วยเหลืองานของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ตลอดจนการกำกับปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญที่จัดจ้าง

4.1.1.4 คณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- จัดทำแผนการรับซื้อไฟฟ้าให้ชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายการจัดหาไฟฟ้าและความต้องการไฟฟ้าของประเทศไทย โดยสนับสนุนให้ กฟผ. รับซื้อไฟฟ้าจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพพม่า มาเลเซีย และกัมพูชา โดยคำนึงถึง MOU² ด้านการซื้อไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้าน
- ทำหน้าที่ประสานงานและร่วมมือกันวางแผนในการก่อสร้างระบบสายส่งเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพพม่า มาเลเซีย และกัมพูชา โดยพิจารณาก่อสร้างระบบสายส่งผ่านดินแดนของกันและกัน และการส่งไฟฟ้าไปยังหรือมาจากประเทศที่สามบนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์และอธิปไตยของแต่ละฝ่าย
- พิจารณารายละเอียดโครงการรับซื้อไฟฟ้า และเจรจาสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เพื่อให้ได้ราคา เงื่อนไข ความมั่นคงในการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้า รวมทั้งต้นทุนของระบบส่งอย่างเหมาะสม
- ทำหน้าที่ประสานงานและร่วมมือด้านการฝึกอบรมและให้ความช่วยเหลือด้าน

² MOU หมายถึง บันทึกความเข้าใจเบื้องต้น

วิชาการกับการไฟฟ้าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศเพื่อนบ้านตามความเหมาะสม

- สนับสนุนให้ผู้ลงทุนและสถาบันการเงินของไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้าน

4.1.2. องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับปฏิบัติการ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในช่วงเปลี่ยนผ่านมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า (เรียกโดยย่อว่า “กกฟ.”) คณะอนุกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าและค่าบริการ คณะอนุกรรมการพิจารณาระเบียบการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า คณะอนุกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้าตามนโยบายของรัฐ คณะอนุกรรมการดำเนินการพิจารณารับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน มีรายละเอียด ดังนี้

4.1.2.1 คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า (กกฟ.) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- อำนาจหน้าที่ศึกษาและจัดทำรายละเอียดข้อเสนอโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าตามกรอบ กฟช.หรือคณะรัฐมนตรีกำหนด กำหนดวิธีการคำนวณ ประกาศ และกำกับดูแลการปรับราคาไฟฟ้าตามสูตร Ft ตามกรอบของสูตรที่ กฟช.หรือคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปรับปรุงเงินชดเชยรายได้ระหว่างการไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของการไฟฟ้าตามมาตรฐานคุณภาพบริการของการไฟฟ้ากำหนด และเสนอแนะแผนการปรับปรุง อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการร้องเรียน การอุทธรณ์ของผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

- อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการแบ่งขอบเขตงาน SO³ ทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการแบ่งแยกทางด้านบัญชีระหว่างหน่วยการผลิต (Generation) การขนส่งไฟฟ้าและก๊าซ (Transmission) และหน่วยการจำหน่าย (Distribution) กับผู้ประกอบการค้าปลีก (Retail) อำนาจหน้าที่ในการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าตามกรอบนโยบายที่กำหนด อำนาจหน้าที่ในการกำกับกิจการดำเนินงานของการไฟฟ้าตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้ารวมทั้ง เสนอแนะการปรับปรุงระเบียบต่อ กฟช. หรือคณะรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและกำกับดูแลการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการ

³ SO หมายถึง ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า

เสนอแนะการเชื่อมโยงระบบ ตลอดจนมาตรการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบและข้อกำหนด อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการร้องเรียน การอุทธรณ์ของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า

- อำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนการลงทุนของการไฟฟ้าและนำเสนอการปรับปรุงแผนการลงทุนที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการไฟฟ้าต่อ กพข. หรือ คณะรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแนวทางการจัดหาไฟฟ้าทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการจัดหาเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นต่อแผนการลงทุนของการไฟฟ้าเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของ กพข. หรือคณะรัฐมนตรี

- อำนาจหน้าที่ในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า โดยการติดตามสถานการณ์ความต้องการไฟฟ้าและระดับกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง อำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าต่อ กพข. หรือคณะรัฐมนตรี

4.1.2.2 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าและค่าบริการ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- อำนาจในการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รายงานและจัดทำข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าและค่าบริการตามกรอบนโยบายของ กบง. หรือ กพข. กำหนดเพื่อเสนอต่อ กพฟ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ เช่น อำนาจในการศึกษาและจัดทำรายละเอียดข้อเสนอโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าและค่าบริการ สำหรับการนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบในระดับนโยบาย อำนาจในการกำหนดวิธีการคำนวณ วิธีปฏิบัติ ตลอดจนวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอการปรับอัตราค่าไฟฟ้าภายใต้กรอบของสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติที่มีการบริหารการใช้เชื้อเพลิงที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อผู้ใช้ไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าและค่าบริการของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงเงินชดเชยรายได้ระหว่างการผลิตไฟฟ้า ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการชดเชยรายได้ระหว่างการผลิตไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนการลงทุนของการไฟฟ้า ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการชดเชยรายได้ระหว่างการผลิตไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ในการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนการลงทุนของการไฟฟ้า ตลอดจนจัดทำข้อเสนอการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นไปตามแผนการลงทุนที่ใช้ในการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าพร้อมทั้งอัตราค่าปรับลดค่าไฟให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าผ่านค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ

4.1.2.3 คณะอนุกรรมการพิจารณาระเบียบการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าดังนี้

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รายงานและจัดทำข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาระเบียบการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า ตามกรอบนโยบายที่ กบง. และ กพช. กำหนด เพื่อเสนอต่อ กกฟ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

- อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อเสนอปัญหาจากการปฏิบัติตามระเบียบของการไฟฟ้าและ SPP เสนอแนวทางการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนานกับระบบของ กฟผ. (SPP Grid Code) และระเบียบว่าด้วยการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนานกับระบบของการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย

- อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทางการกำหนดและปรับปรุงเงื่อนไขข้อกำหนด และมาตรฐานการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนกับระบบของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง

4.1.2.4 คณะอนุกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าดังนี้

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รายงาน และจัดทำข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าตามกรอบนโยบายที่ กบง. หรือ กพช. กำหนดเพื่อเสนอต่อ กกฟ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

- อำนาจในการจัดทำข้อเสนอการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของประเทศ สำหรับการนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบในระดับนโยบาย

- อำนาจหน้าที่ในการรายงานสถานการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า ตลอดจนรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนและกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

4.1.2.5 คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ดังนี้

- อำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ รายงานและจัดทำข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกรอบนโยบายที่ กบง. หรือ กพช. กำหนดเพื่อเสนอต่อ กกฟ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

- อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของการไฟฟ้าให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพการผลิต การส่ง การบริการของการไฟฟ้าตามที่กำหนด

- อำนาจหน้าที่ในการรายงานผลการดำเนินงานตามมาตรฐานคุณภาพการผลิต

การส่ง และการบริการของการไฟฟ้า ตลอดจน ศึกษาและจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพการผลิต การส่ง และการบริการของการไฟฟ้าให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น สำหรับการนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบในระดับนโยบาย

- อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อร้องเรียนหรือข้ออุทธรณ์ของผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ประกอบการหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการไฟฟ้า

4.1.2.6 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้าตามนโยบายของรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ รายงานและกำกับดูแลการดำเนินงานของการไฟฟ้าตามนโยบายของรัฐที่ กบง. หรือ กพข. กำหนดตลอดจน จัดทำข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของการไฟฟ้าตามแนวนโยบายของรัฐเพื่อเสนอต่อ กกฟ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

- อำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ รายงานและเสนอแนะการดำเนินการแบ่งขอบเขตงานของศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (Ring Fence System Operator) ให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม

- อำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ รายงาน และเสนอแนะการดำเนินการแบ่งแยกทางบัญชีระหว่างกิจการผลิตกับกิจการระบบส่ง กิจการระบบจำหน่ายกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

- อำนาจหน้าที่ในการทำการวิเคราะห์ เสนอแนะและให้ความเห็นต่อการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าและของประเทศ ตลอดจนแผนการลงทุนของการไฟฟ้าให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศ

- อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าตามกรอบนโยบายที่กำหนด

4.1.2.7 คณะอนุกรรมการดำเนินการพิจารณารับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้างานนี้

- อำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแนวทางการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน เพื่อเสนอต่อ กกฟ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

- อำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าที่มีความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมต่อผู้ลงทุนภายใต้แนวทางที่ คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้ความเห็นชอบ

- อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอให้ประธานกรรมการกำกับดูแลกิจการ
ไฟฟ้า

ออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน สำหรับการจัดหาไฟฟ้าภายหลังปี
พ.ศ.2533

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคัดเลือกผู้ผลิตไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
กำหนดและเสนอคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้การอนุมัติตลอดจนดำเนินการเจรจา
เพื่อให้การลงทุนในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

4.2 การกำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ฉบับนี้ได้
กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการด้าน
พลังงานในประเทศโดยตรง ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน⁴จะมีหน้าที่ในการป้องกัน
การใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ และทำหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และผู้ได้รับ
ผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงานเป็นการเฉพาะ นอกจากนั้นแล้ว ร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเพื่อทำหน้าที่เป็น
สำนักเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ มีความมั่นคง เป็นธรรมและเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศ

ดังนั้น การพิจารณาองค์กรกำกับกิจการไฟฟ้าตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบ
กิจการพลังงาน พ.ศ... ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องการจัดโครงสร้างขององค์กรกำกับ
ดูแลกิจการไฟฟ้า และบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับรัฐ
ความสัมพันธ์กับผู้ประกอบการ ตลอดจนความสัมพันธ์กับผู้บริโภคเป็นสำคัญเท่านั้น

4.2.1 โครงสร้าง องค์ประกอบและที่มาขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

⁴ต่อไปนี้ ผู้เขียนจะเรียกชื่อว่า “องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า” แต่มีความหมาย
เดียวกันกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามร่างพระราชบัญญัติกิจการพลังงาน พ.ศ... ซึ่ง
ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้า ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้เท่านั้น เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมการกำกับดูแลกิจการก๊าซเข้าไว้ด้วย
และอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดเดียวกัน

ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ... กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการขององค์กรดังกล่าว ในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และส่วนที่สองคือ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไฟฟ้า

เมื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างของ OFGEM พบว่า OFGEM มีสำนักงานของ OFGEM ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรดังกล่าว ในส่วนการจัดโครงสร้างองค์กรก็แบ่งออกเป็นสองส่วนเช่นกันคือ ส่วนแรก OFGEM ส่วนที่สองคือ สำนักงานของ OFGEM

4.2.1.1 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

(1) องค์กรประกอบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

สำหรับองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านี้ ในมาตรา 9⁵ กำหนดให้องค์กรดังกล่าวประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นๆ อีกหกคนรวมกันเป็นคณะกรรมการ โดยกฎหมายกำหนดให้มีที่มาจาก การสรรหาของคณะกรรมการสรรหาและแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(2) ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ในมาตรา 13 ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... กำหนดให้รัฐมนตรีเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหา คณะหนึ่งมีจำนวนเจ็ดคนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทำการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจะประกอบด้วย

(1) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 4 คน

(2) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นผู้ประกอบกิจการพลังงาน จำนวน 1 คน

(3) ผู้แทนสภาวิศวกรจำนวน 1 คน

(4) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร จำนวน 1 คน

⁵ มาตรา 9 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ...

ให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

เมื่อมีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหาได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องพิจารณาคัดเลือกองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี กฎหมาย คณิตศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริหารจัดการ หรือสังคมศาสตร์ (มาตรา 10)⁶ ซึ่ง

⁶ มาตรา 10 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ

(2) ออกประกาศกำหนดใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานประเภทต่างๆ และเสนอการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่สมควรได้รับการยกเว้นต่อรัฐมนตรี

(3) จัดทำพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และกำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความมั่นคงและเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า

(4) กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้ารวมทั้งกำกับดูแลขั้นตอนการคัดเลือกให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

(5) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบ

(6) พิจารณาเสนอแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และแผนการขยายโครงข่ายพลังงานต่อรัฐมนตรี

(7) ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนดคุณสมบัติ วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระยะเวลาในการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

(8) พิจารณาอนุญาต แก๊ส ใช้ และเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

(9) พิจารณาเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการต่อรัฐมนตรี และกำกับอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(10) ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับใบอนุญาตให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

- (11) ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงาน
- (12) ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนด และกำกับดูแลมาตรฐานและความปลอดภัยของการประกอบกิจการพลังงาน
- (13) ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนด และกำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการรวมทั้งมาตรการในการคุ้มครองผู้ใช้พลังงานจากการประกอบกิจการพลังงาน
- (14) ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนด และกำกับดูแล วิธีพิจารณาการร้องเรียนการอุทธรณ์ของผู้ใช้พลังงาน ผู้รับใบอนุญาต และผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการพลังงาน
- (15) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายพลังงาน การปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน การให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน การควบคุมระบบโครงข่ายพลังงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับกลไกในการสร้างความสมดุลในระบบโครงข่ายพลังงาน และการซื้อขายพลังงาน
- (16) เสนอข้อบังคับและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อรัฐมนตรี
- (17) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่
- (18) ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการการส่งเงินเข้ากองทุนและการชดเชยจากกองทุน
- (19) ออกคำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครองตามหมวด 8
- (20) เปรียบเทียบปรับตามมาตรา 122
- (21) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน
- (22) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา 29
- (23) ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน
- (24) ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและพลังงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการไฟฟ้า

บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดด้วย (มาตรา 12)⁷ เมื่อคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว จึงเสนอรายชื่อดังกล่าวต่อรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีเสนอชื่อผู้ได้รับคัดเลือกต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 13)

(25) กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการไฟฟ้าพลังงานน้ำดำเนินกิจการและบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ และสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น

(26) ร่วมกับกรมชลประทานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า

(27) ประสานงานกับหน่วยงานอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(28) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้ยึดถือวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดใดๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

⁷ มาตรา 12 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

กรรมการต้องไม่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (8) ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (9) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

คณะกรรมการของ OFGEM ได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหาร (Independent Commission) โดยกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) เป็นผู้ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการของ OFGEM และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการของ OFGEM ด้วย

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า ตามร่างกฎหมายฉบับนี้แล้วผู้เขียนเห็นว่าคุณสมบัติของกรรมการมีความเหมาะสมดีแล้วเนื่องจากจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้าโดยตรงแล้ว สมาชิกของคณะกรรมการประกอบด้วยเรื่องอื่นๆ ด้วยเช่น กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น

องค์ประกอบคณะกรรมการของ OFGEM นั้น จะต้องมีตัวแทนจากกระทรวงการคลังที่คัดเลือกจากสำนักงานบัญชี (the Accounting Officer) ส่วนคณะกรรมการของ OFGEM นั้น จะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดตั้งคณะกรรมการในการทำงานคณะอื่นๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ

ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้คณะกรรมการประกอบกิจการไฟฟ้ามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยกรรมการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 15)⁸ เมื่อพิจารณา

(10) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ

(11) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(12) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(13) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

⁸ มาตรา 15 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 แล้ว กรรมการต้อง

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจ หรือดำเนินการในกิจการพลังงาน และให้รวมถึงคู่สมรสเฉพาะการเป็นกรรมการหรือที่

นับว่าเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการประกอบกิจการไฟฟ้า ได้ประการหนึ่ง เนื่องจากว่าระยะเวลา 6 ปีถือว่ายาวนานพอสมควร เพราะผู้ดำรงตำแหน่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการประกอบกิจการไฟฟ้า มีวาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (mandate non renouvelable) เพื่อเป็นการประกันให้คณะกรรมการประกอบกิจการไฟฟ้าปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ โดยมีต้องคำนึงว่าตนเองจะได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาใหม่หรือไม่

เมื่อพิจารณา วาระการดำรงตำแหน่งของ OFGEM มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสมดีแล้ว

4.2.1.2 สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยร่างพระราชบัญญัติ

ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจ หรือดำเนินการในกิจการพลังงาน

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการด้านพลังงาน และให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

ในการเสนอชื่อต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 14 (2) ให้นำลักษณะต้องห้ามของกรรมการตามวรรคแรกเสนอไปในคราวเดียวกัน เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อถือได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการใหม่แทน

กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ⁹ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁰

- (1) รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า
- (2) ทำหน้าที่รับค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายใต้หรือตามที่องค์กรกำกับดูแลกำหนด
- (3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน
- (4) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน สภาพการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงาน การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (5) จัดทำประมาณการรายรับและรายจ่ายของสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย หรือตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

⁹ มาตรา 26 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ

¹⁰ มาตรา 27 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการและให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รับค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน
- (4) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน สภาพการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงาน การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (5) จัดทำประมาณการรายรับรายจ่ายของสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

สำหรับการบริหารงานในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานนั้น ในมาตรา 30¹¹ กำหนดให้สำนักงานดังกล่าวมีผู้อำนวยการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการของสำนักงานจะมีฐานะเป็นเลขานุการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในขณะเดียวกันด้วย ผู้อำนวยการนี้จะมีที่มาจาก การคัดเลือกขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ โดยผู้อำนวยการจะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานด้วย

เมื่อพิจารณาสำนักงานของ OFGEM พบว่าสำนักงานของ OFGEM ทำหน้าที่ธุรการ รับผิดชอบการบริหารงานโดยรวมของสำนักงาน OFGEM จัดตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ The Utilities Act 2000 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การบัญชี การเงิน การพัสดุ

รายได้ของสำนักงาน OFGEM มาจากการค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต และต้องมีกระบวนการตรวจสอบบัญชีจากสำนักงานบัญชี

4.2.2 บทบาทขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับผู้ประกอบการและผู้บริโภคไว้ตามหมวดต่างๆ สำหรับการพิจารณาบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในที่นี้ จะพิจารณาโดยการนำหลักกฎหมายมหาชนประกอบกับหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเอาไว้ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็นสามกรณีตามลำดับดังนี้คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับผู้ประกอบการ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้บริโภค

4.2.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับรัฐ

(1) สถานะทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับรัฐ เป็นเรื่องการศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าว่า เป็นองค์กรของรัฐประเภทใด และมีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างไรบ้าง (ซึ่งในที่นี้รัฐหมายถึง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร) เมื่อได้พิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน

¹¹ มาตรา 30 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

พ.ศ... แล้วจะเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไว้โดยชัดเจนว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทใด และมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในลักษณะใดบ้าง เพียงแต่มาตรา 26 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งมีได้ทำสถานะทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและสถานะทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเกิดความชัดเจนแต่อย่างไร จึงทำให้เข้าใจได้ว่า การพิจารณาสถานะทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและสถานะทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตลอดจนความสัมพันธ์กับรัฐบาลในฐานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารจำต้องศึกษาจากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตลอดจนหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสำคัญ

จากการศึกษาหลักการและเหตุผลของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... นั้น ผู้เขียนพบว่า องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เป็นองค์กรของรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่สามประการด้วยกันคือ (1) เพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงาน (2) ทำหน้าที่ป้องกันการใช้การใช้อำนาจการผูกขาดโดยมิชอบ และ (3) เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน เป็นสำคัญ

ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีภารกิจที่สำคัญเช่นนี้ กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรดังกล่าวเพื่อวางระเบียบ (regulate) และเพื่อการควบคุม (control) กิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค และเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะต่อผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า นอกจากนี้การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรดังกล่าว ยังอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าการประกอบกิจการไฟฟ้าจะกระทำโดยรัฐหรือโดยเอกชนก็ตาม การที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีภารกิจที่มีความสำคัญ และมีลักษณะพิเศษเช่นนี้ จึงส่งผลทำให้องค์กรดังกล่าวต้องมีสถานะพิเศษ โดยทั้งที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐเช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายปกครองอื่นๆ เราเรียกองค์กรที่มีลักษณะพิเศษเช่นว่านี้ “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)” นั่นเอง¹²

¹²วิชญ์ วรบุญ , องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ , รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้รับทุนสนับสนุนจาก

แนวคิดในเรื่องของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในรัฐสมัยนี้ สืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญอยู่สองประการคือ ประการแรก ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันทำให้รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ เพื่อตอบสนองให้ทันต่อความต้องการของคนในชาติที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะมีการดำเนินงานโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่กิจการดังกล่าวนี้เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังเช่นการประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ การปล่อยให้รัฐหรือเอกชนประกอบกิจการไฟฟ้าไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลย่อมเป็นเรื่องที่น่ากังวลว่าสิทธิและเสรีภาพตลอดจนผลประโยชน์ของคนในชาติโดยส่วนรวมอาจถูกกระทบกระเทือนได้โดยง่าย

ประการที่สอง เนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั้นไม่อาจตอบสนองต่อการบริหารราชการที่ต้องอาศัยความรวดเร็ว และความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้ การอาศัยแต่เพียงองค์กรฝ่ายปกครองให้ทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่อาจบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ได้ เพราะเหตุที่ว่าฝ่ายปกครองนั้นจะต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง

ด้วยเหตุผลทั้งสองประการนี้เอง ในรัฐสมัยใหม่ปัจจุบันจึงยอมรับตรงกันว่า องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการวางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจการที่มีความสำคัญ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรดังกล่าวนี้มีความเป็นอิสระ (independent) และมีความเป็นกลาง (Impartiality)¹³

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงอาจแยกพิจารณาความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้างคือความเป็นอิสระต่างๆ ที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอยู่ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร หากแต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐองค์กรอื่น หรือจากสถาบันการเมืองอื่น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ความเป็นอิสระนั้นจะทำให้องค์กรดังกล่าวกลายเป็นองค์กรตุลาการไปได้ นอกจากนี้องค์กรดังกล่าวยังมีความ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) , กรุงเทพมหานคร , สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) , 2538 , น.1

¹³ René CHAPUS , Droit administratif general, Paris , Coll , Domat , 1994 , 8ed , Tome 1 , p.138

เป็นอิสระในเชิงเนื้อหาด้วย กล่าวคือ เป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจได้ทั้งที่อยู่ในรูปของการออกกฎระเบียบซึ่งเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งเทียบได้กับอำนาจบริหาร และมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบและมีอำนาจลงโทษการฝ่าฝืนนั้นได้ ซึ่งลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวเป็นการรวมอำนาจทั้งสามไว้ในองค์กรเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมซึ่งดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนให้อยู่ในกรอบตามสมควร อันถือเป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งไม่มีในองค์กรฝ่ายปกครองอื่นๆ ภายในรัฐ

(2) ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับความสัมพันธ์กับ

รัฐบาล

เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในเชิง

โครงสร้างแล้ว จะเห็นว่า โดยที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ในมาตรา 10 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ หรือกำหนดให้การออกประกาศกำหนดใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานประเภทต่างๆ และการเสนอการตราพระราชกฤษฎีกาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องเสนอต่อรัฐมนตรี หรือการพิจารณาแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้าขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องเสนอต่อรัฐมนตรี¹⁴ ก็ได้หมายความว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือองค์กรที่อยู่ในบังคับแบบกำกับดูแลแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้การทำงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารในฐานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายปกครองในลักษณะเป็นการรายงานให้ทราบถึงผลการดำเนินงานเท่านั้น โดยที่ฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามาตัดสินใจใช้อำนาจแทนหรือเข้ามาควบคุมให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับรัฐมนตรี

¹⁴ โปรดดู มาตรา 10 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในฐานะฝ่ายบริหารจึงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาเท่านั้น

ดังนั้นองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงมิได้เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอยู่ในระบบโครงสร้างของการจัดองค์กรของรัฐตามหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด หากแต่เป็นองค์กรของรัฐที่มีการกระทำในทางปกครองเพราะเป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติภารกิจในทางปกครอง จึงทำให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ายังคงเป็นฝ่ายปกครองซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารอยู่ และเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีสถานะพิเศษเนื่องจากมีภารกิจพิเศษในทางปกครอง กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรดังกล่าวจึงต้องกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีสถานะพิเศษที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการทำงานขององค์กรดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไว้ได้แก่

(1) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (Mandat non renouvelable) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงว่าตนเองจะได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงตรง และต้องการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องกำหนดระยะเวลาได้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นแล้วผู้ดำรงตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่เต็มที่ ซึ่งหลักประกันในเรื่องนี้ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 16 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ซึ่งกำหนดให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(2) การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นว่า ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของกรรมการนั้นจะมีการปลดหรือโยกย้ายกรรมการไม่ได้ เว้นเสียแต่จะเป็นกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ได้ถูกรับรองไว้ในมาตรา 17 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งได้ เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

(3) เพื่อที่จะทำให้การทำงานขององค์กรกำกับดูแลเป็นไปโดยอิสระอย่างแท้จริง กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมีความเป็นกลางโดยจะมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือในหน้าที่การทำงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้หรือที่เรียกว่า การทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of interest) กฎหมายจึงกำหนดมาตรการมิให้มีการขัดกันกับตำแหน่งอื่นๆ

(Incompatibilites) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้กรรมการในองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าพิจารณาเรื่องต่างๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้องกัน ซึ่งหลักประกันในเรื่องนี้ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตราต่างๆ เช่น ในมาตรา 13(2) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าประเภทผู้แทนสภาอุตสาหกรรมต้องไม่เป็นผู้ประกอบกิจการพลังงานเสียเอง¹⁵ หรือในมาตรา 15 ซึ่งกำหนดให้กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้กรรมการต้องไม่ประกอบอาชีพที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรง

¹⁵ มาตรา 13 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีจำนวนเจ็ดคนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย บุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมจำนวน 4 คน

(2) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นผู้ประกอบกิจการพลังงาน จำนวน 1 คน

(3) ผู้แทนสภาวิศวกร จำนวน 1 คน

(4) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร จำนวน 1 คน

ในกรณีที่ไม่สามารถหาผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งตามวรรคแรก (1) ได้ครบจำนวนให้แต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอื่นที่เห็นสมควรแทนจำนวนที่ขาด

โดยกรรมการสรรหาจะต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะกับผู้ประกอบกิจการพลังงานในช่วง 2 ปี ที่ผ่านมาให้สาธารณชนทราบและต้องไม่เป็นผู้มีคดีความเป็นส่วนตัวกับผู้ประกอบกิจการพลังงานในช่วงเวลาดังกล่าว

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ

หรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ¹⁶ หรือในมาตรา 18 กำหนดให้ภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่กรรมการพ้นตำแหน่ง กรรมการจะประกอบอาชีพที่เป็นผลให้ได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการพลังงานไม่ได้¹⁷ เป็นต้น

¹⁶ มาตรา 15 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

นอกจากคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 12 แล้ว กรรมการต้อง

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการพลังงาน และให้รวมถึงคู่สมรสเฉพาะการเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจ หรือดำเนินการในกิจการพลังงาน

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการด้านพลังงาน และให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

ในการเสนอชื่อต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 14 (2) ให้นำลักษณะต้องห้ามของกรรมการตามวรรคแรกเสนอไปในคราวเดียวกัน เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อถือได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการใหม่แทน

¹⁷ มาตรา 18 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ภายในเวลาสองปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการจะประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระที่เป็นผลให้ได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการพลังงานมิได้

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้กับนิติบุคคลที่มีลักษณะดังนี้ด้วย คือ

(4) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษตามกฎหมายอื่น ๆ เพิ่มขึ้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ ได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีอิสระที่จะตัดสินใจใช้อำนาจเนื่องจากมีความมั่นใจว่าตนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่นเพิ่มขึ้นนั่นเอง หลักประกันเรื่องนี้ได้ถูกรับรองไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 22 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการคนอื่น ๆ ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษว่าบุคคลธรรมดา เช่น ความผิดบางประเภทหากเป็นการกระทำต่อเจ้าพนักงานก็จะมีโทษสูงกว่าการกระทำต่อบุคคลธรรมดา เป็นต้น

(5) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องเป็นไปโดยมีความเป็นอิสระ (Autonomie) ในการดำเนินงานพอสมควรทั้งในแง่บุคลากรและในแง่ของงบประมาณ แม้ว่าองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารแต่ก็จะต้องมีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งหลักประกันดังกล่าวได้ถูกรับรองไว้ในหมวดว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับรัฐบาลก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระและเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตามลำดับ ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด หากแต่เป็นองค์กรและเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง

(1) นิติบุคคลอื่นที่ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ในนิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง

(2) นิติบุคคลอื่นที่ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ในนิติบุคคลตาม (1)

(3) นิติบุคคลอื่นที่ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ในนิติบุคคลตาม (2)

หากพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในเชิงอำนาจหน้าที่แล้วจะเห็นว่า องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้นสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งที่อยู่ในรูปของการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ หรือมีการใช้อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง ออกคำสั่งอื่นๆ ซึ่งเทียบได้กับอำนาจบริหาร หรืออาจใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำละเมิดและออกคำสั่งลงโทษการฝ่าฝืนนั้น ซึ่งเทียบได้กับอำนาจตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าดังที่กล่าวมานี้ จะไม่มีปรากฏในองค์กรฝ่ายปกครองประเภทอื่นๆ จึงทำให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่สามารถทำในสิ่งที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองประเภทอื่นที่มีได้มีสถานะเดียวกันยากที่จะทำได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไว้ในหลายมาตรา แต่ทั้งนี้อาจสรุปรูปแบบของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวได้ดังนี้

(1) อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ (pouvoir réglementaire) เช่น อำนาจในการออกระเบียบ ประกาศต่างๆ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระยะเวลาในการอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน¹⁸ การออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงานโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี¹⁹ เป็นต้น

(2) อำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่องเฉพาะราย (pouvoir de prendre des mesures individuelles) เช่น อำนาจในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ²⁰ อำนาจในการออกคำสั่งและกำหนดค่าปรับทางปกครองตามหมวด 8 เป็นต้น

¹⁸ มาตรา 10(7) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนดคุณสมบัติ วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระยะเวลาในการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

¹⁹ มาตรา 10(11) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ออกระเบียบ หรือประกาศ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงาน โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

²⁰ มาตรา 42 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ผู้ใดประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

(3) อำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งรวมถึงอำนาจในการที่จะเรียกให้ส่งเอกสารมาให้ เช่น อำนาจตามมาตรา 22 ที่กำหนดให้องค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบในการพิจารณาได้ เป็นต้น

(4) อำนาจในการคำแนะนำ (pouvoir de recommandation) ซึ่งคำแนะนำ เช่นว่านี่จะมีลักษณะที่ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับรัฐบาล ฝ่ายปกครอง หรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติอย่างไร เช่น อำนาจในการเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน²¹

(5) อำนาจในการให้ความเห็น (pouvoir d'avis) ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐต้องร้องขอความเห็นชอบจากองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเสียก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ หรือถ้ามีความจำเป็นที่ต้องเข้มงวดขึ้นกฎหมายอาจจะกำหนดให้อำนาจในการให้ความเห็นนั้นต้องเป็นการให้ได้รับความเห็นชอบก็ได้ (avis conforme) เช่น อำนาจในการให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับระบบโครงข่ายพลังงาน การปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน การใช้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน ฯลฯ²² เป็นต้น

ในการออกใบอนุญาตให้คณะกรรมการประกาศกำหนดใบอนุญาตที่สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่างๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่างๆ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนและลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท

ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้กิจการพลังงานประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นกิจการที่ต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อสำนักงาน โดยถือให้การแจ้งเป็นการได้รับอนุญาตก็ได้

การกำหนดประเภท ขนาดและลักษณะกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

²¹ มาตรา 10(21) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน

²² มาตรา 10(15) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับระบบโครงข่ายพลังงาน การ

(6) อำนาจในการลงโทษ (pouvoir de sanction) ได้แก่ อำนาจในการบังคับทางปกครองขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในหมวด 8 เช่น กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง²³ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด หากแต่มีสถานะทางกฎหมายที่เป็นพิเศษคือ มีความเป็นอิสระในทั้งเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ไม่ควรเข้าใจเกินเลยไปว่าความเป็นอิสระเช่นนี้จะหมายความรวมไปถึงความเป็นอิสระจากการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลปกครองไปด้วย ทั้งนี้เพราะแม้ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานดังกล่าวจะมีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่ผลผลิตของการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองทั้งสิ้น ดังนั้น หากมีการโต้แย้งว่าองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ กระทำการใดๆ อันเป็น

ปฏิบัติการ ระบบโครงข่ายพลังงาน การให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน การควบคุมระบบโครงข่ายพลังงานข้อกำหนดเกี่ยวกับกลไกในการสร้างความสมดุลในระบบโครงข่ายพลังงาน และการซื้อขายพลังงาน

²³ มาตรา 112 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 111 และพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 106 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยเป็นประการใด เมื่อคณะกรรมการมีหนังสือเตือนแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่เกินห้าแสนบาทต่อวัน ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความร้ายแรงในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้องหรือฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือกรณีที่มีความร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะให้กรรมการมีอำนาจในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

การฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีนี้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าว ย่อมมีสิทธิฟ้องโต้แย้งการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นข้อพิพาททางปกครองต่อศาลปกครองได้เช่นกัน

4.2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ...ฉบับนี้เป็นไปตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน้าที่ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตั้งอยู่บนหลักการความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับผู้ประกอบไว้ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้า

(1.1) อำนาจในการออกใบอนุญาต

ในมาตรา 42 วางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้าในระบบกฎหมายไทยว่า หากผู้ใดมีความประสงค์ที่จะประกอบกิจการไฟฟ้า ไม่ว่าจะมีความคืบหน้าหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับใบอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเสียก่อน โดยคุณสมบัติ วิธีการขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระยะเวลาในการออกใบอนุญาตแต่ละประเภท ตลอดจนอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะประกาศกำหนด²⁴

²⁴ มาตรา 45 และมาตรา 46 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ตามมาตรา 45 นั้น กำหนดให้ คุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการออกใบอนุญาตแต่ละประเภท รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และ ค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนตามมาตรา 8 (3) หรือนโยบายด้านพลังงานที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

เมื่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พิจารณาออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ รายใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตโอนสิทธิตามใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นหรือให้บุคคลอื่นรับ โอนสิทธิการให้บริการบางส่วนหรือทั้งหมด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแล กิจการไฟฟ้าเสียก่อน²⁵

เมื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการของ OFGEM พบว่า OFGEM ใช้หลักดุลยพินิจในการให้ใบอนุญาตโดยไม่กำหนดหลักเกณฑ์ผูกมัดผู้ให้ใบอนุญาต แต่มี กลไกการอุทธรณ์สร้างระบบการอุทธรณ์เพื่อถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลไว้ ด้วย เพื่อป้องกันให้ระบบมีความโปร่งใส

(1.2) อำนาจในการสั่งพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตกระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือข้อกำหนดซึ่งออกตาม พระราชบัญญัตินี้หรือเมื่อผู้รับใบอนุญาตมีปัญหาเรื่องการขาดคุณสมบัติตามที่องค์กรกำกับดูแล กิจการไฟฟ้าได้กำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอาจมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นการ ชั่วคราว หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อกำหนดหรือตามเงื่อนไขที่องค์กรกำกับดูแลกิจการ ไฟฟ้าเห็นสมควรได้²⁶ หรือในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตรวจสอบพบว่าการตรวจสอบ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตที่คณะกรรมการกำหนดต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และไม่เป็นผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันใน ตลาดรวมทั้งต้องให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการ พลังงานในลักษณะและประเภทเดียวกัน โดยคณะกรรมการจะต้องเปิดเผยข้อมูลใบอนุญาตทุก ฉบับลงในเว็บไซต์ของสำนักงาน

²⁵ มาตรา 50 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตโอนสิทธิตามใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นหรือให้บุคคลอื่นรับ โอนสิทธิการให้บริการบางส่วนหรือทั้งหมด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

²⁶ มาตรา 51 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

หากผู้รับใบอนุญาตโอนสิทธิตามฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎ

มาตรฐานการประกอบกิจการไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการมีลักษณะต้องตาม มาตรา 69 ของร่างพระราชบัญญัติ²⁷ กรณีนี้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าย่อมมีอำนาจสั่งเพิก ถอนใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากผู้รับใบอนุญาตมีความประสงค์จะเลิกประกอบกิจการไฟฟ้า ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานให้ทราบเป็น การล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันก็ได้²⁸ ในกรณีนี้ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามี

ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อผู้รับ ใบอนุญาตขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการอาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็น การชั่วคราว หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการเห็นสมควร

²⁷ มาตรา 69 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตของผู้รับ ใบอนุญาตหากตรวจพบว่า

- (1) หน่วยตรวจสอบและรับรองที่ผู้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรองขาด คุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามมาตรา 68 วรรคสอง
- (2) หน่วยตรวจสอบและรับรองที่ผู้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรอง ดำเนินการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบ หรือรับรองโดยไม่สุจริต
- (3) หน่วยตรวจสอบและรับรองที่ผู้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรอง มีผู้ตรวจสอบซึ่งมีคุณสมบัติไม่ได้มาตรฐานตามที่คณะกรรมการกำหนด

²⁸ มาตรา 54 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเลิกประกอบกิจการพลังงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ สำนักงานทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากที่ผู้รับ ใบอนุญาตเลิกประกอบกิจการแล้ว ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเข้าดำเนินงานแทน คณะกรรมการมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการด้านพลังงานตามวรรค สอง ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน และมีอำนาจใช้อุปกรณ์ที่ใช้ใน กิจการพลังงานของผู้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้การบริการพลังงานดำเนิน ต่อไปได้

อำนาจอนุมัติให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนรายอื่นเข้าดำเนินการแทนผู้ได้รับอนุญาต ประกอบกิจการไฟฟ้าที่เลิกประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบกิจการไฟฟ้าเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดในระบบตลาดไฟฟ้า

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งองค์กรกำกับกิจการไฟฟ้าขึ้นมาคือ เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการมิให้มีการผูกขาดในระบบตลาดไฟฟ้า ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการออกใบอนุญาตที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดขึ้นนี้จะต้องไม่ทำให้เกิดภาวะเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และต้องไม่มีผลเป็นการทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในตลาด รวมทั้งต้องให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการพลังงานในลักษณะและประเภทเดียวกัน โดยกรณีเช่นว่านี้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องเปิดเผยข้อมูลในการอนุญาตทุกฉบับลงเว็บไซต์ของสำนักงานด้วย²⁹

นอกจากนี้แล้วองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอาจใช้อำนาจในการกำหนดห้ามมิให้มีการกระทำอื่นใดอันเป็นการใช้อำนาจผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันการให้บริการไฟฟ้าเป็นการเพิ่มเติมก็ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแล

การแบ่งรายได้จากการดำเนินการตามวรรคสองระหว่างผู้เข้าดำเนินการแทนและผู้รับใบอนุญาตที่เลิกประกอบกิจการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการอาจจะกำหนด ข้อยกเว้นไว้ได้ด้วยก็ได้

²⁹ มาตรา 45 วรรคสอง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

คุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาต วิธีการขอใบอนุญาต หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการออกใบอนุญาตแต่ละประเภท รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และระยะเวลาในการออกใบอนุญาตแต่ละประเภท รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนตามมาตรา 8 (3) หรือนโยบายด้านพลังงานที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตที่คณะกรรมการกำหนดต้องไม่ทำให้เกิดภาวะเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และไม่เป็นผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในตลาดรวมทั้งต้องให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการพลังงานในลักษณะและประเภทเดียวกัน โดยคณะกรรมการต้องเปิดเผยข้อมูลใบอนุญาตทุกฉบับลงในเว็บไซต์ของสำนักงาน

กิจการไฟฟ้าไว้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมดังกล่าวนี้อาจจะมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วยก็ได้³⁰

นอกจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดหลักเกณฑ์ป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดในระบบตลาดไฟฟ้าแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจแก่องค์กรดังกล่าวออกมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในตลาดไฟฟ้าได้ด้วยเช่น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 56 ของร่างพระราชบัญญัติ

ในประเด็นเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อลดการผูกขาดและควบคุมการประกอบกิจการให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการไฟฟ้าและผู้บริโภคในการดำเนินกิจการในตลาดไฟฟ้าโดยที่ไม่คำนึงถึงว่ากิจการไฟฟ้าในประเทศไทยจะมีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าหรือลดการผูกขาดหรือไม่ ดังนั้น การนำกรอบแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในกิจการไฟฟ้านั้นจึงมีวัตถุประสงค์เป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งในการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการกิจการไฟฟ้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐวางนโยบายไว้ ในความเป็นจริงนั้น การแข่งขันที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการไฟฟ้าจะไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เนื่องจากกิจการไฟฟ้านั้นมีความแตกต่างกันของผู้ประกอบการแต่ละราย แต่รัฐต้องการให้มีการเปิดให้มีการแข่งขันกันเกิดขึ้นในกิจการไฟฟ้ามากที่สุดและกฎระเบียบที่รัฐจะออกใช้บังคับกับการแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้านั้น จะต้องมึลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพของการแข่งขันด้วย กฎระเบียบที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้น ควรจะประกอบไปด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ คือ

- ความโปร่งใสของการตัดสินใจ
- เงื่อนไขที่เหมือนกันในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการแต่ละรายเข้ามา

ให้บริการ

- ต้องหลีกเลี่ยงการอุดหนุนข้ามภาคของผู้ประกอบการแต่ละราย เพราะการ

³⁰ มาตรา 55 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้มีการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน การกำหนดหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วยก็ได้

อุดหนุนข้ามภาคจะนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรตามกลไกตลาด เนื่องจากหากไม่มีการป้องกันและควบคุมผู้ประกอบการให้บริการอาจจะนำผลกำไรที่ได้จากการบริการ ในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้

วิธีการป้องกันการอุดหนุนข้ามภาค โดยทั่วไปสามารถแยกออกเป็น 2 วิธีคือ

ก) การแบ่งแยกโครงสร้าง (Structure separation) ของผู้ให้บริการกล่าวคือ แนวทางนี้จะแยกบริษัทออกเป็นบริษัทลูก (subsidiaries)

ข) การแบ่งแยกต้นทุน (cost separate) แนวทางนี้จะเป็นการแบ่งแยกทางบัญชีของผู้ให้บริการในการให้บริการด้านต่างๆ ในกิจการไฟฟ้า

วิธีการป้องกันการอุดหนุนข้ามภาคที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้นี้ ผู้เขียนคิดว่าผู้ประกอบการควรนำการแบ่งแยกต้นทุนมาแบ่งแยกทางบัญชีของผู้ประกอบการระหว่างบริการที่มีการผูกขาดกับบริการที่มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า

(3) หลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องมีความเป็นธรรม เป็นไปโดยโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความเป็นธรรมของการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไว้หลายประการ โดยในส่วนของ การกำหนดอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการไฟฟ้านั้น กฎหมายได้วางหลักว่า หลักเกณฑ์ และวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการทั่วไปของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จะประกาศกำหนดนั้น ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาต และ ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้ไฟฟ้าหรือผู้รับใบอนุญาตโดยไม่เป็นธรรม โดยอัตราค่าบริการนั้น จะต้องมีความชัดเจนและโปร่งใส และให้มีการประกาศเผยแพร่ด้วย³¹

³¹ มาตรา 59 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราค่าบริการทั่วไปของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทให้ยึดถือหลักการดังนี้

- (1) ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต
- (2) ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้บริการโดยไม่เป็นธรรม
- (3) อัตราค่าบริการควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบกิจการที่มี

ประสิทธิภาพ

ก) หลักความโปร่งใส (transparency)

เมื่อพิจารณาการอำนาจดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ... พบว่าหลักเกณฑ์เรื่องความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

ก.1) การกำหนดอัตราค่าบริการโดยคณะกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีขั้นตอนดังนี้

- องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นผู้กำกับดูแลอัตราค่าบริการของผู้ได้รับใบอนุญาต (ร่างมาตรา 59)

- องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการโดยองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอาจกำหนดอัตราค่าบริการหรืออาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเสนออัตราค่าบริการหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการโดยให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

- ต้องมีการประกาศอัตราค่าบริการซึ่งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้ความเห็นชอบต่อสาธารณชน (ร่างมาตรา 61)

- ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเห็นว่าอัตราค่าบริการไม่เหมาะสม องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจกำหนด หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปรับอัตราค่าบริการนั้น เสนอให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเห็นชอบภายในระยะเวลาที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนด และผู้รับใบอนุญาตจะยื่นขอปรับอัตราค่าบริการดังกล่าวต่อก็องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ (ร่างมาตรา 62)

(4) แนวทางในการกำหนดค่าบริการต้องจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการ

(5) อัตราค่าบริการควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเพียงพอที่จะตอบสนองของความต้องการใช้ในประเทศ

(6) คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(7) มีวิธีการคำนวณอัตราค่าบริการที่ชัดเจน

(8) อัตราค่าบริการต้องมีความชัดเจนและโปร่งใส และให้มีการประกาศเผยแพร่

ก.2) การจัดทำข้อกำหนดการเข้าใช้ระบบโครงข่าย ไฟฟ้าตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... กำหนดให้

- ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่ทราบ (ร่างมาตรา 73)

- ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องเปิดเผยสัญญาความตกลง เงื่อนไข และอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ก.3) การอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศ กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการไฟฟ้า ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการไฟฟ้าขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องได้รับความเห็นชอบรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ต่างที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าออกไปนั้นต้องมีความชัดเจน

ข) หลักความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability)

ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ได้วางหลักเกณฑ์การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไว้ดังนี้

ข.1) คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ (มาตรา 22)

ข.2) ก่อนการตัดสินใจ หรือออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดใดๆ ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดๆ ให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะได้รับผลกระทบ และบุคคลใดที่สนใจแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ทั้งนี้ตามกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการกำหนด ยกเว้นกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงต่อระบบไฟฟ้าของประเทศ (มาตรา 23)

ข.3) กำหนดให้คณะกรรมการต้องชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจหรือในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการเป็นหนังสือ (มาตรา 24)

ข.4) ผู้รับใบอนุญาตต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชนและประกาศอัตราค่าบริการซึ่งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเห็นชอบไว้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนด (มาตรา 62)

ข.5) กรณีที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเห็นว่าอัตราค่าบริการไม่เหมาะสม อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม หรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นเหตุให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเสียประโยชน์ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจกำหนดหรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปรับอัตราค่าบริการนั้นเสนอให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเห็นชอบภายในระยะเวลาที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนด (มาตรา 63)

(4) สิทธิในการร้องเรียน หรืออุทธรณ์ของผู้ประกอบการต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

- ในกรณีที่มีการปฏิเสธไม่ให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้ได้รับการปฏิเสธมีสิทธิร้องเรียนขอให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดได้ (มาตรา 63)

- ในกรณีที่มีการเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งกับผู้รับใบอนุญาตอีกรายหนึ่ง ให้รับผู้รับอนุญาตยื่นเรื่องร้องเรียนต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เว้นแต่เป็นข้อพิพาทที่มีการกระบวนการระงับข้อพิพาทที่บัญญัติไว้แล้วโดยองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า (มาตรา 104 (2))

- ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่พอใจคำสั่งขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้ถือเป็นที่สุด (มาตรา 105)

- ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับคำสั่งขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ตามมาตรา 110 ³²ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ภายในสิบห้าวันนับแต่

³² มาตรา 110 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประกาศ หรือเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนคณะกรรมการอาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองและใช้อุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการแทนเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการนั้นได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง

วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้ถือเป็นที่สุด (มาตรา 106)

(5) สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอาจมีคำสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองและใช้อุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ของผู้รับใบอนุญาต หรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนเป็นการชั่วคราวจนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือเหตุจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนด³³

4.2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับผู้บริโภค

ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับผู้บริโภคหรือผู้ใช้ไฟฟ้าไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับใบอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นจากสำนักงานได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

³³ มาตรา 110 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนคณะกรรมการอาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองและใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการนั้นได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับใบอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นจากสำนักงานได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

คุ้มครองผู้ใช้พลังงาน ซึ่งอาจแยกพิจารณาบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าออกเป็นสองลักษณะคือ ลักษณะแรก เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตต้องกระทำบางอย่างเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยทางอ้อม และลักษณะที่สอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง ซึ่งถือเป็นบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) บทบาทในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยทางอ้อม

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึงและเป็นไปตามมาตรฐานที่องค์กรกำกับกิจการไฟฟ้ากำหนดไว้ดังนี้

ก) ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบริการไฟฟ้าเป็นไปตามมาตรฐานที่องค์กรกำกับกิจการไฟฟ้าได้กำหนดไว้ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถให้บริการได้ตามมาตรฐานที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดไว้ ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าตามระเบียบที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดไว้ (มาตรา 77)

ข) องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอาจใช้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีการบริการไฟฟ้าในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งยังไม่มีผู้ให้บริการ หรือมีการให้บริการแต่ยังไม่ทั่วถึงหรือยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้าก็ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 78)

ค) องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีอำนาจออกประกาศเกณฑ์มาตรฐานของสัญญาและเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริการไฟฟ้า โดยสัญญาและเงื่อนไขที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องให้ความเห็นชอบนั้นอย่างน้อยจะต้องไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้าโดยไม่มีเหตุผล หรือ ต้องไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันผู้ใช้ไฟฟ้าอย่างไม่เป็นธรรม (มาตรา 79)

ง) ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการเผยแพร่แบบสัญญาและการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการของตนแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไปตามวิธีการที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดและต้องแสดงไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ที่ทำการของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าตลอดจนประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา 80)

จ) กรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บอัตราค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนอื่นสูงกว่าอัตราที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้ความเห็นชอบ หรือเห็นว่า

ผู้รับใบอนุญาตให้บริการอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้รับใบอนุญาตได้ (มาตรา 87)

จ) ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดกองทุนพัฒนาไฟฟ้าขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อเป็นเงินชดเชยและอุดหนุนแก่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการบริการไฟฟ้าในพื้นที่อย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินพัฒนาให้แก่ท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้า และเป็นเงินเพื่อส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย³⁴ ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้ทั้งผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้ไฟฟ้ามีหน้าที่ต้องนำเงินส่งเข้ากองทุนและมีสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยจากกองทุนดังกล่าว ซึ่งการหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินส่งเข้ากองทุนนี้จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่องค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะต้องรับภาระจากการที่ผู้รับใบอนุญาตต้องส่งเงินเข้ากองทุนด้วย³⁵

³⁴ มาตรา 82 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

เงินกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเงินชดเชยและอุดหนุนแก่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีบริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(2) เป็นเงินพัฒนาให้แก่ท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบต่อกรก่อสร้างโรงไฟฟ้า

(3) เป็นเงินเพื่อส่งเสริมพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

³⁵ มาตรา 83 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าส่งเงินเข้ากองทุนและได้รับเงินชดเชยจากกองทุนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(1) สำหรับวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา 82 (1) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(2) สำหรับวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา 82 (2) และ (3) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

(2) บทบาทในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง

ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรงอยู่สองลักษณะคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาเพื่อประสานงานกับองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและประสานงานกับผู้รับใบอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า และลักษณะที่สองคือ การกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ได้

ก) การจัดตั้งคณะกรรมการผู้ใช้พลังงาน³⁶

ตามมาตรา 84 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขต ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคน เป็นผู้แทนของผู้ใช้พลังงานในแต่ละเขต ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้ไฟฟ้า และให้คำแนะนำแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าด้วย
- ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการในด้านการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า
- เสนอมาตรการแก้ไขและปรับปรุงการในด้านการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า
- ประสานงานกับผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนของผู้ใช้พลังงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพบริการ และแก้ไขเรื่องร้องเรียน
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนด³⁷

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนและการชดเชยจากกองทุนตามวรรคหนึ่งให้มีการแยกบัญชีตามวัตถุประสงค์ของกองทุนให้ชัดเจน และให้คำนี้ถึงผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะต้องรับภาระในการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าส่งเงินเข้ากองทุนด้วย

³⁶ ในที่นี้ ผู้เขียนมุ่งหมายให้คณะกรรมการผู้ใช้พลังงาน หมายถึง คณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประเภทไฟฟ้าด้วย

³⁷ มาตรา 84 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขตประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นไม่เกินสิบคนซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ใช้พลังงานในแต่ละเขต โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาเรื่องการร้องเรียนของผู้ใช้พลังงาน และให้คำแนะนำแก่ผู้ใช้พลังงาน
- (2) ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการในด้านการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน

ข) สิทธิในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยตรง

- ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิร้องเรียนต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ โดยองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และต้องให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เมื่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้วินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามนั้นด้วย³⁸

(3) เสนอมาตรการแก้ไขและปรับปรุงการให้บริการพลังงาน

(4) ประสานงานกับผู้ประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนของผู้ใช้พลังงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพบริการ และแก้ไขเรื่องร้องเรียน

(5) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง วิธีการปฏิบัติงานและค่าตอบแทนของคณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขตให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขตให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายสำนักงาน

การแบ่งเขตตามวรรคหนึ่งให้แบ่งตามเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการกำหนด

³⁸ มาตรา 85 และมาตรา 86 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน

พ.ศ....

มาตรา 85 กำหนดให้ ในกรณีที่ผู้ใช้พลังงานได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต ผู้ใช้พลังงานมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคือพิพาทภายในหกสิบวัน

หนังสือร้องเรียนตามวรรคหนึ่งต้องระบุข้อเท็จจริงที่ชัดเจน และถ้ามีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวก็ให้ส่งไปพร้อมกับหนังสือนั้นด้วย

มาตรา 86 กำหนดให้ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ได้รับตามมาตรา 85 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องเรียน โดยต้องให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานของตน และเมื่อคณะกรรมการได้วินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนั้น

- ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนอย่างอื่นไม่ถูกต้อง กรณีนี้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิร้องเรียนต่อองค์กรกำกับกิจการไฟฟ้าได้เช่นกัน (มาตรา 88)

- ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่พอใจคำสั่งขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยยื่นต่อองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าภายในสามสิบวันนับแต่วันที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีคำสั่งดังกล่าว ซึ่งให้ถือว่าคำวินิจฉัยขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าถือเป็นที่สุด (มาตรา 105)



สำนักหอสมุด