

ปัญหากฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง



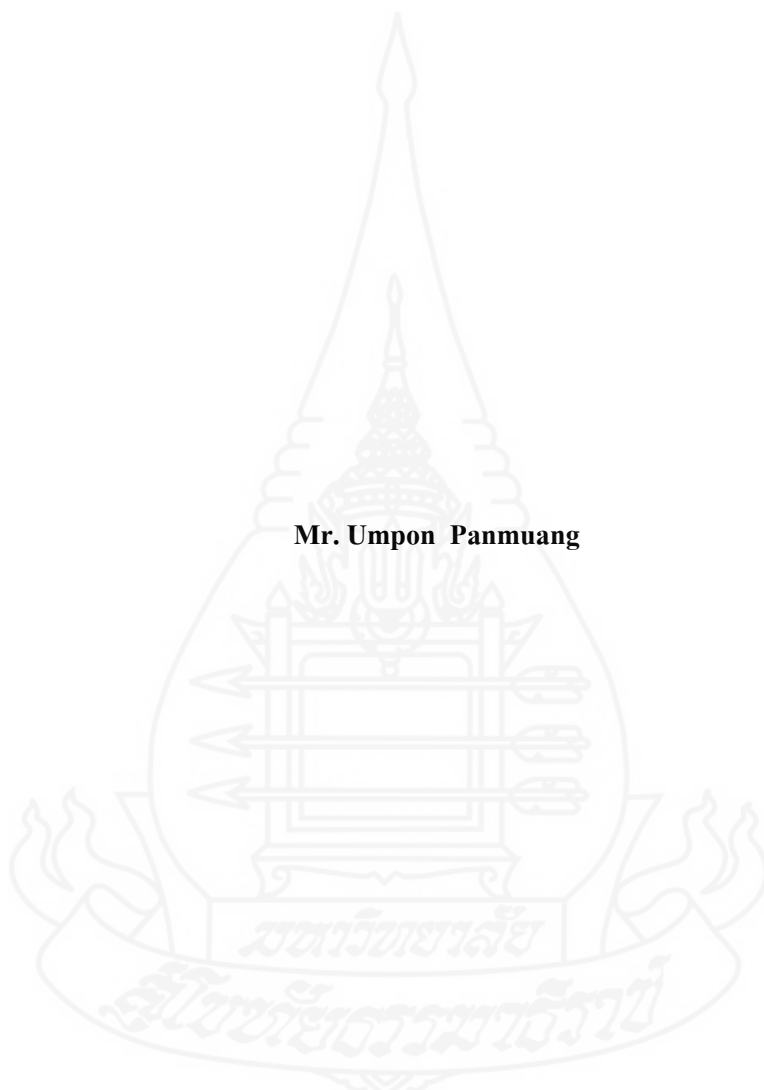
นายอำพล ปั่นม่วง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

Legal Problems Related to Remedy and Prevention of Shortage of Fuel Oils

Mr. Umpon Panmuang



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

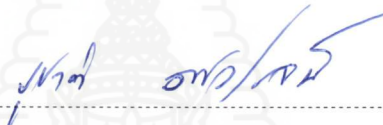
Sukhothai Thammathirat Open University

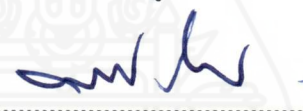
2017

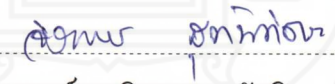
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง
ชื่อและนามสกุล นายอำพล ปั้นม่วง
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม
2. อาจารย์ ดร.จิราพร สุทันนิตระ

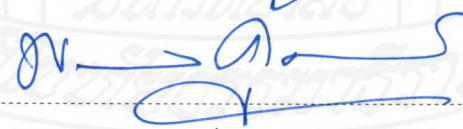
วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชูชาติ อัสวโรจน์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิราพร สุทันนิตระ)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์)


..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษณา รุ่งโรจน์วัณชัย)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยความอนุเคราะห์และความกรุณาอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชูชาติ อัสวโรจน์ ตูลาการศาลปกครองสูงสุด ท่านให้ความเมตตาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยมีความซาบซึ้งที่ท่านกล่าวว่า “เมื่อปี พ.ศ. 2553 ผู้วิจัยเป็นเพื่อนร่วมเรียนหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตกับท่าน ” “ผู้วิจัยน่าจะเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนมาพอสมควร ” ท่านช่วยให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ เช่น พิมพ์คํ่าว่า “ผู้รับอากรขาเข้า” แก้ไขว่า “ผู้รับชำระอากรขาเข้า” “ใส่ชื่อเรื่องของคำสั่ง เนื่องจากคำสั่งนายกรัฐมนตรีมีหลายเรื่อง จะได้ว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องอะไร ” จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์ ท่านกรุณาเป็นกรรมการสอบในช่วงปี พ.ศ. 2557 ท่านทำหน้าที่กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงพลังงาน และกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ท่านให้ความเห็นทางวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อปฏิรูปกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้ผู้วิจัยได้แนวความคิด และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม กรุณาเป็นที่ปรึกษาหลัก ท่านเป็นผู้ปรับหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่า “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ” เดิมหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ชื่อ “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ” ท่านให้เหตุผลว่าปัญหาจากกฎหมายชื่ออะไรให้ใช้ชื่อนั้น เน้นคำว่า “ภาวะการ ” ไม่ใช่ “ภาวะการณ ” ถึงแม้ในช่วงปี พ.ศ. 2558 สภามหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งให้ท่านซึ่งในฐานะกรรมการมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช แต่ท่านก็ได้สละเวลาอันมีค่ามาให้ความรู้

ขอขอบพระคุณ ดร.จิราพร สุทันกิตระ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ท่านเป็นที่ปรึกษาร่วม ให้คำแนะนำการวิจัยนี้ให้สำเร็จลงด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณ บิดาและมารดา และขอบใจ ภรรยาและบุตร ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยเสมอมา ตลอดทั้งทุกคนที่ช่วยเหลือกันมาตลอด จนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท

สุดท้าย ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะพอมีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาวิชานิติศาสตร์ไม่มากนักน้อย ในยุคบ้านเมือง ไร้คำถามเชิงนิติปรัชญาว่ากฎหมายคืออะไร “กฎหมายที่ออกโดยคณะเผด็จการ ” “คำสั่งรัฐอันธพาลเป็นกฎหมายหรือไม่ ” “มิใช่ว่าออกกฎหมายอะไรมาก็เป็นกฎหมายแล้ว ” หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว

อำพล ปั้นม่วง

มกราคม 2561

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง
ผู้วิจัย นายอำพล ปั้นม่วง **รหัสนักศึกษา** 2554001889 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม (2) อาจารย์ ดร.จิราพร สุทัศน์กิตระ
ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ และกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เพื่อเป็นแนวทางพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา ทั้งในห้องสมุดรัฐสภา และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

ผลการวิจัยพบว่า พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มีความมุ่งหมายเพื่อจะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เหมือนกับรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยลักษณะของบทบัญญัติมาตรา 3 ของพระราชกำหนดนี้ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง โดยมีขอบเขตอย่างกว้าง ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ และให้ใช้บังคับมีกำหนดหนึ่งปี เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้บังคับได้ เช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป บทบัญญัติที่ไม่มีเกณฑหรือข้อจำกัดใดๆ ทำให้การออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองประเภทออกกฎหรือตรากฎหมายลำดับรองสามารถกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ คือ การให้คณะกรรมการมีอำนาจต่างๆ การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การห้ามร้านค้าจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และการปิดสถานบริการเพื่อประหยัดไฟฟ้า ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นความผิดอาญาซึ่งศาลฎีกาลงโทษตามพระราชกำหนดนี้ด้วย ถึงแม้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน หรือกำหนดอัตราเงินชดเชย อาจเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ก็ตาม เมื่อไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนกฎฉบับนี้ และองค์กรผู้ทรงอำนาจก็ไม่มีกรยกเลิกคำสั่งนี้ ดังนั้น ต้องถือว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายสามารถบังคับต่อเนื่องไปได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอีก ผู้วิจัยจึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดนี้ และในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. คณะกรรมการ ควรจะมีอำนาจเฉพาะการรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และการสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ ควรแยกเป็นกฎหมายเฉพาะเหมือนประเทศฟิลิปปินส์ เช่นเดียวกับการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ควรมีกฎหมายเฉพาะเหมือนประเทศญี่ปุ่น เพื่อประโยชน์ของรัฐ ประชาชน และผู้บริโภค

คำสำคัญ การแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง คำสั่งนายกรัฐมนตรี กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

Thesis title: Legal Problems Related to Remedy and Prevention of Shortage of Fuel Oils
Researcher: Mr. Umpon Panmuang; **ID:** 2554001889; **Degree:** Master of Laws;
Thesis advisors: (1) Dr. Panumas Kudngaongarm. Associate Professor;
(2) Dr. Jiraporn Sudhankitra; **Academic year:** 2017

Abstract

The objective of this thesis is to study and analyze the order of Prime Minister regarding corrective and preventive actions for oil shortages, the Philippines Biofuel Act and the Japan Strategic Petroleum Reserves Law. This study is compared with the Fuel Oils Fund Act B.E. ... and will be used as a guideline for solving and preventing fuel oil shortages.

This is qualitative legal research which is based on document research. The data was collected from text books, articles, journals, reports, theses, information on the Internet, the Constitutional Court rulings, judgments or writs of the Supreme Administrative Court, Supreme Court judgments and relevant laws from the National Assembly Library of Thailand.

The research found that the Emergency Decree on Remedy and Prevention of Shortage of Fuel Oil B.E. 2516 was meant to maintain national economic security, which is similar to the USA Petroleum Allocation Act of 1973. In accordance with Section 3 of this decree, the Prime Minister has the power to issue orders without boundaries and abide by the law. The Emergency Decree shall come into operation for a period of one year and the amendment of the Emergency Decree is enforceable in the same way as laws in general. The legislations which do not limit any criteria or restriction making measures can be issued without conditions such as appointment the authorized committee, appointment the authorized officer, banning the gas station to supply oil, and closing the gas station for saving electricity. The person who violates the order of Prime Minister shall be liable to imprisonment as defined in section 8 of this emergency decree. Although the ombudsman found that the order of the Prime Minister no. 4/2547 on measurement of remedy and prevention of shortage of fuel oil dated on 23 December B.E. 2547 which empowered committee to rate the circulating fund and compensation was illegal and not abide by the Treasury Balance Act B.E. 2491, the order of Prime Minister is still lawful and enforceable if there is no complaints to the Supreme Administrative Court to repeal the discretion and this order is not revocable. However, to avoid repeating problems, the researcher proposes that the Emergency Decree and the Oil Fund Draft Act B.E. ... should be amended, namely, the authorized committee should have just a power to make oil refineries, separate the supporting the cost of bio-oil matter to specific statute as the Philippines Act, and also legislate separately the Strategic Petroleum Reserve as Japan law for the great benefit to this state people and customers.

Keywords: Remedy and prevention of fuel oil shortages, The order of the Prime Minister, Oil fund

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. สมมติฐานการวิจัย	16
3. วัตถุประสงค์การวิจัย	16
4. ขอบเขตของการวิจัย	17
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	17
6. ระเบียบวิธีวิจัย	18
บทที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง	19
1. พัฒนาการของการใช้พลังงานปิโตรเลียมและการดำเนินธุรกิจน้ำมัน	19
1.1 ความเป็นมาของธุรกิจน้ำมันและอุตสาหกรรมน้ำมัน โลก	22
1.2 ความเป็นมาของการผลิต การจำหน่าย และการใช้น้ำมันในประเทศไทย	23
2. ข้อความคิดเกี่ยวกับการให้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน	30
2.1 การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย	33
2.1.1 หลักประชาธิปไตย	34
2.1.2 หลักนิติรัฐ	34
2.2 หลักความมั่นคงของชาติ	36
2.3 การให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด	38
3. พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516	43
3.1 กฎหมายที่มีอยู่ ก่อนจะมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้	43
3.2 เจตนารมณ์และความมุ่งหมายของพระราชกำหนดฉบับนี้	49
3.2.1 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ	49
3.2.2 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายบุคคลใดหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ	50
3.2.3 คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	50
3.2.4 นายกรัฐมนตรีต้องแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีทราบ	51

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.5 ความผิดและโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี.....	51
3.2.6 พนักงานเจ้าหน้าที่.....	51
3.2.7 ความผิดและโทษสำหรับผู้กระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่.....	52
3.2.8 กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้.....	52
3.3 การแก้ไขเพิ่มเติมขยายระยะเวลาการใช้บังคับ.....	53
3.3.1 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2517.....	53
3.3.2 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518.....	54
3.3.3 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519.....	55
3.3.4 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520.....	55
4. กฎหมายการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	56
4.1 รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973.....	57
4.2 บทนิยาม.....	58
4.3 ประธานาธิบดีมีอำนาจออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ.....	58
4.4 การอนุมัติกฎหมายลำดับรอง.....	60
4.5 การจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงตามรัฐกำหนดฉบับนี้.....	60
5. สรุป.....	61
บทที่ 3 คำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516.....	63
1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	63
1.1 การกระทำในทางบริหาร.....	64
1.1.1 การกระทำทางรัฐบาล.....	64
1.1.2 การกระทำในฐานะองค์กรฝ่ายปกครอง.....	64
1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย.....	66
1.2.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ.....	66
2. กฎหมายลำดับรองและข้อจำกัดของการตรากฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทย.....	67
2.1 เหตุผลและความจำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายของรัฐ.....	68
2.2 ลักษณะของการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ไปตรากฎหมายลำดับรอง.....	69
2.2.1 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียด.....	69
2.2.2 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในลักษณะกว้าง.....	69
2.2.3 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารอย่างเสรี.....	70
2.2.4 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในภาวะฉุกเฉินหรือคับขัน.....	79
2.3 ผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง.....	71
2.3.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร.....	71
2.3.2 นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการ.....	71
2.3.3 องค์การหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น.....	72
2.3.4 องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ.....	72
2.3.5 คณะกรรมการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติต่างๆ.....	72
2.4 กฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทยประเภทต่างๆ.....	73
2.4.1 ประกาศพระบรมราชโองการ.....	73
2.4.2 พระราชกฤษฎีกา.....	74
2.4.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ.....	74
2.4.4 มติคณะรัฐมนตรี.....	75
2.4.5 กฎกระทรวง.....	75
2.4.6 ประกาศกระทรวง.....	76
2.4.7 ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนด.....	78
2.4.8 ข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	79
2.5 ข้อจำกัดของการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร.....	82
2.5.1 เกี่ยวกับโทษทางอาญา.....	82
2.5.2 เกี่ยวกับภาษีอากร.....	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ.....	83
3.1 การมอบหมายให้บุคคลหรือคณะกรรมการ.....	83
3.2 การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่.....	89
3.3 การกำหนดมาตรการจำกัดปริมาณการใช้น้ำมันของประชาชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการกำหนดระยะเวลาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง.....	94
3.4 การกำหนดมาตรการใช้ไฟฟ้าในกิจการร้านค้า สถานบริการ ป้ายโฆษณาสินค้า โรงภาพยนตร์ การส่งวิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการที่ต้องใช้กระแสไฟฟ้า.....	101
4. สภาพบังคับของคำสั่งนายกรัฐมนตรี.....	104
4.1 คำสั่งนายกรัฐมนตรีกับการลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี.....	104
4.2 คำสั่งนายกรัฐมนตรีกับการกำหนดมาตรการตามพระราชบัญญัติอื่นๆ.....	109
4.3 คำสั่งนายกรัฐมนตรีกับการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ.....	115
5. สรุป.....	117
บทที่ 4 การวิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	119
1. วิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง.....	121
1.1 การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง.....	121
1.2 ปัญหาการนิยามความหมายของคำว่าน้ำมันเชื้อเพลิง.....	133
1.3 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ.....	135
1.3.1 การส่งเงินเข้ากองทุนกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ.....	142
1.3.2 การจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนกับกฎหมายเงินคงคลัง.....	143
1.3.3 การคงอยู่ของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	144
2. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.	146
2.1 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.	146
2.1.1 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับกระทรวงพลังงาน).....	147

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.2 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับสภานิติบัญญัติ)	148
2.2 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว)	151
3. วิเคราะห์กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์	159
3.1 บทบัญญัติทั่วไปและบทนิยาม	161
3.2 บทบัญญัติว่าด้วยการลดการใช้้ำมันเบนซิน	161
3.3 บทบัญญัติว่าการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพที่ผลิตในท้องถิ่น	161
3.4 อำนาจหน้าที่ของกรมพลังงาน	162
3.5 คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ	162
3.6 บทบัญญัติว่าด้วยความผิดและโทษ	164
3.7 การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนนโยบายเชื้อเพลิงชีวภาพ	165
3.8 การสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ตามรัฐบัญญัติ การใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006	165
4. วิเคราะห์กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น	166
4.1 บทบัญญัติว่าด้วยบททั่วไปและบทนิยาม	167
4.2 บทบัญญัติว่าด้วยการสำรองน้ำมัน	168
4.3 บทบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนธุรกิจน้ำมัน	169
4.4 บทบัญญัติว่าด้วยข้อกำหนดเพิ่มเติม	170
4.5 บทบัญญัติว่าด้วยความผิดและโทษ	170
4.6 การสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นตามพระราชบัญญัติ การสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ค.ศ. 1975	171

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ของไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ.....	172
5.1 วิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เปรียบเทียบกฎหมายการจัดสรร ปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	172
5.2 วิเคราะห์การสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพตามร่างพระราชบัญญัติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกฎหมายการใช้เชื้อเพลิง ชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์.....	173
5.3 วิเคราะห์การสนับสนุนการลงทุนในการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบ กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น.....	174
บทที่ 5 สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ	176
1. สรุปการวิจัย	176
1.1 กฎหมายการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	178
1.2 ลักษณะของบทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้.....	178
1.3 การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี.....	179
1.4 การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี.....	181
1.5 ปัญหาคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดความหมายของน้ำมันเชื้อเพลิง.....	182
1.6 ปัญหาคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจต่าง ๆ.....	183
1.7 กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์.....	185
1.8 กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น.....	185
2. ข้อเสนอแนะ	186
2.1 เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง”.....	186
2.2 เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”.....	186
2.3 แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสองว่าด้วยบุคคลหรือคณะกรรมการ.....	187
2.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยโทษทางอาญา.....	187
2.5 อำนาจคณะกรรมการ ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.	192

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 การสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพในประเทศไทย.....	193
2.7 การสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ในประเทศไทย.....	193
บรรณานุกรม	194
ประวัติผู้วิจัย	203



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

น้ำมันเชื้อเพลิง¹ เป็นพลังงานปิโตรเลียม สำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงหุงต้มในครัวเรือน การกสิกรรม การประมง การผลิตไฟฟ้า การคมนาคม การขนส่ง และเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตในอุตสาหกรรม น้ำมันเชื้อเพลิงจึงมีความสำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจ การดำเนินชีวิตของประชาชน การประกอบธุรกิจของภาคเอกชน และความมั่นคงของประเทศ รัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการจัดหาน้ำมันให้เพียงพอกับความต้องการของประเทศ การรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ และการลงทุนเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงานและพลังงานทดแทนของประเทศ²

เมื่อประมาณสองร้อยปีก่อน ภารกิจของรัฐในสมัยดั้งเดิม รัฐคงมีภารกิจหน้าที่เฉพาะกิจการทหาร กิจการตำรวจ กิจการทูต ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐาน (Basic function) หรือหน้าที่ “เฝ้ายาม” ต่อมาเมื่อเสรีภาพในการประกอบกิจการต่างๆ ของเอกชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง รัฐจึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของตน โดยเข้ามา “แทรกแซง” วิถีชีวิตและเศรษฐกิจของประชาชน ถือเป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary function) โดยรัฐเริ่มเข้ามาในฐานะเป็น “ผู้ประกอบการ” จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

¹ พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543, “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ, ราชกิจจานุเบกษา (29 พฤศจิกายน 2543) เล่ม 117 ตอนที่ 111, หน้า 14

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2551 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551 อาศัยอำนาจพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันแก๊สโซลีนี่ 20 น้ำมันแก๊สโซลีนี่ 85 น้ำมันดีเซล หมุนเร็ววีบี 5 ราชกิจจานุเบกษา (23 กรกฎาคม 2551) เล่ม 125 ตอนที่ 120ง หน้า 36

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy)” เอกสารนี้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557,

หรือโดยผ่านส่วนราชการ³ เพื่อลงทุนประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจให้สาธารณชนได้รับความสะดวก เช่น กิจการน้ำมัน กิจการไฟฟ้า กิจการประปา กิจการโทรศัพท์ เป็นต้น

พัฒนาการบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ปัจจุบันการที่รัฐจะมุ่งแสวงหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนมีข้อจำกัดอยู่มากในทางกฎหมาย รัฐจึงอยู่ในฐานะ “ผู้ควบคุมเศรษฐกิจ” โดยบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่รัฐวางไว้ หรือให้เอกชนต้องขออนุญาตประกอบกิจการหรือพยายามส่งเสริมการลงทุนให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ⁴ แต่ปัญหาในทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก็คือ การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าและบริการอันเนื่องมาจากต้นทุนทางด้านราคาน้ำมันที่สูงขึ้น รวมทั้งการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากน้ำมันเชื้อเพลิงนับเป็นพลังงานขั้นต้นที่สำคัญของประเทศไทย การบริโภคน้ำมันดิบมีมากกว่าที่ผลิตได้ถึงสามเท่า⁵ และมีแนวโน้มความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁶ ประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศจึงต้องผูกพันอยู่กับราคาน้ำมันตลาดโลก หากเกิดสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือการจับห่าน้ำมันหยุดชะงัก ก็จะทำให้ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย วิกฤติน้ำมันหลายครั้งที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมาจากสาเหตุ ดังนี้

1. การประกาศงดขายน้ำมันของกลุ่มโอเปค ในช่วงปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ส่งผลให้น้ำมันดิบตลาดโลก ราคาสูงขึ้นจาก 3 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล เป็น 12 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล
2. การปฏิวัติอิสลามในอิหร่าน ช่วงปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) ส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบลดลง และราคาน้ำมันดิบตลาดโลก ราคาสูงขึ้น อยู่ที่ 35 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล
3. สงครามอิรักและอิหร่าน ในช่วงปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ส่งผลให้น้ำมันดิบตลาดโลก ราคาสูงขึ้นจาก 24 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล เป็น 32 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล
4. สงครามอิรักบุกยึดคูเวต ในช่วงปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบลดลงทันที และราคาน้ำมันดิบตลาดโลก อยู่ที่ 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล

³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, *วิสาหกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด*, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 9

⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน”, *โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร: 2555, หน้า 75

⁵ สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, *มายาคติพลังงาน*, กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2559, หน้า 92

⁶ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ศูนย์พยากรณ์และสารสนเทศพลังงาน, “สถานการณ์พลังงานไทย ปี 2559”, จาก http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/Situation/2559/2016-06_energyforecast.pdf

ผลกระทบของวิกฤติน้ำมันโลก ก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และปัญหาน้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาแพง การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ได้แก่ การควบคุมราคาสินค้า การจำกัดปริมาณการใช้ น้ำมันของเกษตรกรรม และการใช้ไฟฟ้าของอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อควบคุมราคาขายปลีกน้ำมัน⁷

ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ราคาน้ำมันดิบเบรนท์ (Brent Crude)⁸ ปรับตัวสูงจาก 10 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรลเป็น 38 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล จากนั้นปลายปี พ.ศ. 2550 ราคาน้ำมันดิบพุ่งสูงเกิน 100 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล และครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2551 ราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่ในระดับ 130 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล ส่งผลไปยังราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ก่อให้เกิดการประท้วงของผู้ต้องแบกภาระ เช่น คนขับรถบรรทุก ชาวประมง เป็นต้น รวมทั้งการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าช่วยเหลือ⁹ เช่น การตรึงราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล¹⁰ เป็นต้น

ตามหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” มีความหมายว่า รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล จะกระทำการใดๆ ที่อาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น¹¹

โดยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจึงออกคำสั่ง อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง เพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

⁷ ทศนีพร วิศาลสุวรรณกร, *ผลกระทบของวิกฤติการณ์น้ำมันต่อสังคมไทย (พ.ศ. 2516 - 2543)*, วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2549, หน้า 110

⁸ บริษัท ตลาดอนุพันธ์ (ประเทศไทย) จำกัด เดิมพลังเต็มพอร์ตการลงทุน OIL FUTURES กันยายน 2554, จาก <https://www.fnsyrus.com/assets/pdf/th/services/derivatives/meaning/2011-09-OilFutures-Th.pdf> “น้ำมันดิบตลาดโลก ได้แก่ 1. น้ำมันดิบดูไบ (Dubai) 2. น้ำมันดิบเบรนท์ (Brent Crude) ในทะเลเหนือ (Noeth Sea) 3. น้ำมันดิบดับบลิวทีไอ (WTI Crude)”

⁹ พรายพล คุ่มทรัพย์, “สถานการณ์พลังงานโลก: วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 3” บทความนี้ถูกนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 9 กรกฎาคม 2551, หน้า 1, จาก http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/course/EC/EC477/lecture/The_Third_Oil_Crisis.pdf

¹⁰ พรายพล คุ่มทรัพย์ และกวี สิริสุนทร, “มาตรการและนโยบายบรรเทาปัญหาน้ำมันแพง: บทวิเคราะห์และทางเลือกของประเทศไทย”, *วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์*, 3(25), (กันยายน 2550): 50 – 101 หน้า 81

¹¹ วรพจน์ วิสฤตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2538, หน้า 53

- (1) การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรอง และการส่งออกนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด
- (2) การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น
- (3) การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น เช่น
- (ก) กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขการดำเนินกิจการโรงงาน
- (ข) กำหนดวันเวลาในการเปิดและปิดและเงื่อนไขในการดำเนินกิจการของโรงมหรสพ โรงภาพยนตร์ สถานบริการ ภัตตาคาร หรือสถานบันเทิงอื่นๆ
- (ค) กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขในการใช้ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะที่ใช้ในกิจการสาธารณะหรือยานพาหนะส่วนบุคคล
- (ง) การใช้พลังงานไฟฟ้าในอาคาร ในการโฆษณา และในสถานที่อื่นๆ
- (4) การปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด”

“ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นปฏิบัติการแทนได้ โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้”

“คำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไป และคำสั่งมอบหมายของนายกรัฐมนตรีตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งตามมาตรา 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”¹²

“คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547” เป็นกฎหมายลำดับรอง หรือ “อนุบัญญัติ”¹³ หมายถึง “กฎ” ที่องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรฝ่ายปกครองตราขึ้น

¹² มาตรา 3 วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และมาตรา 8 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ราชกิจจานุเบกษา, (27 ธันวาคม 2516), เล่ม 90 ตอนที่ 176 ฉบับพิเศษ, หน้า 1

¹³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง: คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554, หน้า 71

โดยได้รับมอบอำนาจมาจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁴ ซึ่งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ เกี่ยวข้องกับ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นประธาน กรรมการ¹⁵ “คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมายได้” “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งอาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้”¹⁶

ในคำสั่งนี้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า “คณะกรรมการบริหารนโยบาย พลังงาน” ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ¹⁷ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชย ... สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำ ในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าเพื่อใช้ในราชอาณาจักร¹⁸ คณะกรรมการบริหารนโยบาย พลังงาน (กบง.)¹⁹ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ) เป็นประธาน

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: จีระรัฐการพิมพ์, 2540, หน้า 124

¹⁵ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 54/2557, เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2557, ราชกิจจานุเบกษา (13 มิถุนายน 2557) เล่ม 131 ตอนพิเศษที่ 109ง, หน้า 1

¹⁶ มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 9 วรรคหนึ่งและวรรคสอง พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา (12 กุมภาพันธ์ 2535) เล่ม 109 ตอนพิเศษที่ 9, หน้า 2 “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพลังงาน เลขานุการ คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ กรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กรรมการและเลขานุการ”

¹⁷ ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ราชกิจจานุเบกษา (23 มีนาคม 2548) เล่ม 122 ตอนพิเศษที่ 25ง, หน้า 114

¹⁸ ข้อ 4 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพ็ญอ่าง”

¹⁹ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบาย พลังงาน ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.efai.or.th/?q=th/content>, ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพลังงาน เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขานุการคณะกรรมการ

กรรมการ²⁰ และคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (อบน.) ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธานอนุกรรมการ²¹ ทำหน้าที่พิจารณาจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงแทน คณะกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน มีอำนาจลงนามในประกาศ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน²² และให้ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้จัดการกองทุนมี อำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุน²³ และสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การ มหาชน) “มีวัตถุประสงค์ ... จัดหาเงินมาให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อนำไปชดเชยราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงเพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้สูงเกินกว่าระดับที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด”²⁴ และทำหน้าที่รับผิดชอบเบิกจ่ายเงินและการบัญชีของทุนหมุนเวียนที่รับ โอนมาจากกระทรวงการคลัง ซึ่งการจ่ายเงินชดเชยเป็นรายจ่ายหลักของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และ “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้ ... ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไข และ

กฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง กรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กรรมการและเลขานุการ และผู้แทนสำนักงาน นโยบายและแผนพลังงาน กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

²⁰ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 55/2557, เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2557, ราชกิจจานุเบกษา (13 มิถุนายน 2557) เล่ม 131 ตอนพิเศษที่ 109ง, หน้า 3

²¹ คำสั่งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ที่ 1/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 จาก http://www.eppo.go.th/images/committee/_order/CEPA/Sub-02.pdf, ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพลังงานหรือรองปลัดกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบาย และแผนพลังงาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารหนี้สาธารณะหรือผู้แทน ผู้แทน กรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา อนุกรรมการ และผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน อนุกรรมการ และเลขานุการ

²² ข้อ 5 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “อ้างแล้ว”

²³ ข้อ 6 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพ่งอ้าง”

²⁴ มาตรา 6 (1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 อาศัย อำนาจพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา (26 มีนาคม 2546) เล่ม 120 ตอนที่ 26 ก, หน้า 8

ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง”²⁵ หรือ “... ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการเห็นชอบ”²⁶

การจ่ายชดเชยของกองทุนให้แก่ผู้ซื้อเงินชดเชย (ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง) เพื่อให้ผู้ซื้อเงินชดเชยนำเงินกองทุนไปลดราคาขายปลีก ส่งผลกระทบต่อหลายประการ ดังนี้

1. มาตรการการตรึงราคาน้ำมันดีเซลหรือการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลไม่ให้เกิน 30 บาทต่อลิตร เป็นภาระทางการคลังและหนี้สินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง²⁷ และมาตรการดังกล่าวนำไปสู่การบิดเบือนการตัดสินใจของผู้บริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซิน และทำให้ปริมาณมลพิษในอากาศที่เกิดจากการใช้น้ำมันดีเซลมีปริมาณเพิ่มขึ้น²⁸

2. มาตรการตรึงราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวในประเทศ ทำให้ราคาระหว่างน้ำมันเบนซินกับแก๊สธรรมชาติเหลว (LPG) ต่างกันมาก ประชาชนจึงเปลี่ยนมาใช้แก๊สปิโตรเลียมเหลวในรถยนต์แทนน้ำมันเบนซินมากขึ้น ผู้ผลิตและผู้ค้าแก๊สปิโตรเลียมเหลวต้องการส่งออกมากกว่าจำหน่ายในประเทศส่งผลทำให้เกิดปัญหาเชิงปริมาณที่ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ในประเทศ จึงต้องมีมาตรการป้องกันการขาดแคลนแก๊สปิโตรเลียมเหลวในประเทศ²⁹ โดยคณะกรรมการจ่ายเงินชดเชยให้กับโรงกลั่นเพื่อจำหน่ายแก๊สปิโตรเลียมเหลวเป็นเชื้อเพลิงในประเทศ³⁰ ตรึงราคาขายปลีกแก๊สธรรมชาติเหลวจากการนำเข้าเฉลี่ย 10.00 บาทต่อกิโลกรัม³¹ ชดเชยราคาแก๊ส

²⁵ ข้อ 7 (3) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, อ้างแล้ว

²⁶ ข้อ 7 (5) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพิ่งอ้าง”

²⁷ พรายพล คุ่มทรัพย์ และกวี สิริสุนทร, “มาตรการและนโยบายบรรเทาปัญหาน้ำมันแพง: บทวิเคราะห์และทางเลือกของประเทศไทย”, “อ้างแล้ว”, 2550 หน้า 82

²⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และช โลทร แก่นสันติสุขมงคล, รายงานการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ: ผลกระทบจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมัน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ(สสส.) กรุงเทพมหานคร, 2550, หน้า 32

²⁹ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “มาตรการป้องกันการขาดแคลนแก๊สปิโตรเลียมเหลวในประเทศ” วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 92, (เมษายน – มิถุนายน 2554): 48 – 49, หน้า 49

³⁰ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 2/2554 (ครั้งที่ 60) 13 มกราคม 2554”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-60.htm>

³¹ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 11/2554 (ครั้งที่ 48) 11 สิงหาคม 2552”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-48.htm>

ปิโตรเลียมเหลวภาคครัวเรือนและภาคขนส่ง³² และมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าใช้จ่ายจ้างเรือเป็นคลัง ก๊าซปิโตรเลียมเหลวลอยน้ำ ค่าใช้จ่ายเพื่อให้กรมธุรกิจพลังงานดำเนินงานโครงการป้องกัน และปราบปรามการลักลอบจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลวข้ามสาขา และการลักลอบส่งออกก๊าซปิโตรเลียมเหลวไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

รัฐบาลได้ส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV) ทดแทนการใช้น้ำมันในภาคขนส่งเพื่อลดปริมาณการนำเข้าก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) โดยสนับสนุนให้กลุ่มรถแท็กซี่ที่ใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวเป็นเชื้อเพลิง เปลี่ยนมาใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์เป็นเชื้อเพลิง³³ และชดเชยราคาก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ให้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)³⁴ สำหรับเงินส่วนลดให้แก่กลุ่มรถโดยสารสาธารณะและกลุ่มรถโดยสารประจำทาง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) เห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง การกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ให้คณะกรรมการกำหนดอัตราเงินชดเชยสำหรับน้ำมันที่ทำในราชอาณาจักร มิได้ให้อำนาจกำหนดเงินชดเชยสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายในราชอาณาจักร คณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจกำหนดให้ใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจ่ายชดเชยเป็นส่วนลดราคาขายปลีก NGV ตามที่ ปตท.ขอมมาได้³⁵

3. มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ให้เปลี่ยนแปลงจากการปรับเพิ่มภาษีสรรพสามิตน้ำมัน คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบให้ใช้เงินกองทุนไปปรับภาระภาษีสรรพสามิต³⁶ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ และหนี้สาธารณะที่รัฐบาลค้ำประกันสูงขึ้น³⁷

³² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “นโยบายการชดเชยราคาก๊าซ LPG และก๊าซ NGV”, *วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 74*, (ตุลาคม-ธันวาคม 2549): 38 – 40, หน้า 40

³³ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 12/2552 (ครั้งที่ 50) 24 กันยายน 2552”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-50.htm#5>

³⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 4/2553 (ครั้งที่ 55) 23 กันยายน 2553”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-55.htm>

³⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่อง การใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการจ่ายเงินให้แก่ ปตท. สำหรับเงินส่วนลดราคาขายปลีก NGV ที่จำหน่ายให้แก่กลุ่มรถโดยสารสาธารณะและกลุ่มรถโดยสารประจำทางสาธารณะ เรื่องเสร็จที่ 1278/2555,

จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2555/c2_1278_2555.pdf

³⁶ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “แนวทางการใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อลดผลกระทบจากการเพิ่มภาษีสรรพสามิตน้ำมัน” *วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 84*, (เมษายน - มิถุนายน 2552): 41- 43, หน้า 43

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่ารายรับหรือรายได้ประมาณ 22,141 ล้านบาท³⁸ และมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เมื่อพิจารณาหลักวินัยการคลังของประเทศ ควรจะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตในเรื่องนี้ให้ชัดเจน ซึ่งในบางเรื่องเป็นการกระทำที่ไม่ใช่การแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 คือ

1. การสนับสนุนมาตรฐานคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยตามแนวทางมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงยูโร 4 เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการได้กำหนดอัตราโดยใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้อยู่ในระดับเดียวกับต้นทุนผันแปรเพิ่มขึ้น³⁹

2. การสนับสนุนนโยบายเชื้อเพลิงชีวภาพ คณะกรรมการได้กำหนดรายจ่ายเป็นเงินเพื่อให้ผู้ผลิต ณ โรงกลั่นน้ำมัน⁴⁰ นำเงินของกองทุนไปลดราคาขายปลีกน้ำมันแก๊สโซฮอล์ เช่น E85 ราคาลดลงลิตรละประมาณ 12 บาท เป็นต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) เห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง การกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 “ให้น้ำมันเชื้อเพลิง หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซธรรมชาติสำหรับรถยนต์” ล้วนแล้วแต่เป็นผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมทั้งสิ้น ส่วนเอทานอลได้มาจากกระบวนการหมักพืช จึงมิใช่ น้ำมันเชื้อเพลิง คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานจึงไม่มีอำนาจใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจ่ายชดเชยราคาเอทานอล ณ โรงงานผลิตเอทานอล⁴¹

³⁷ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง “บทวิเคราะห์ มาตรการด้านการคลังเพื่อลดความผันผวนจากราคาน้ำมันโลก และผลกระทบต่อเชิงมหภาค”,

จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=1244>

³⁸ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) รายงานประจำปี 2554 กรุงเทพมหานคร: สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน), 2554, หน้า 28

³⁹ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 39/2554 (ครั้งที่ 97) 28 ธันวาคม 2554”, จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/2056-cepa-yingluck97#s2>

⁴⁰ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 7/2555 (ครั้งที่ 104), 8 พฤษภาคม 2555”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-104.htm>

⁴¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่อง การใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการชดเชยราคาเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซง ตลาดมันสำปะหลังปี 2554/2555 ของกระทรวงพาณิชย์ เรื่องเสรีที่ 360/2555, จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2555/c2_0360_2555.pdf

รายได้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ และการปรับอัตราเงินส่งเข้ากองทุนของคณะกรรมการ ตามสถานการณ์ราคาน้ำมันแต่ละช่วงเวลา ในช่วงปี พ.ศ. 2557 สถานการณ์ราคาน้ำมันดิบมีราคาอยู่ที่ 111.16 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล จากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้น้ำมันดิบตลาดโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ราคาน้ำมันตลาดโลกได้ลดลงมาอยู่ที่ 38.10 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล⁴² ขณะนั้นราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปในประเทศ เช่น น้ำมันเบนซิน 95 ยังอยู่ที่ลิตรละ 48.75 บาท ซึ่งยังคงลดลงไม่มากนัก เนื่องจากราคาน้ำมันจะประกอบด้วยโครงสร้างราคาต้นทุนในการผลิต คือ ราคาจำหน่ายขายปลีกน้ำมัน = ราคาหน้าโรงกลั่นหรือราคานำเข้า + ภาษีสรรพสามิต + ภาษีเทศบาล + เงินส่งเข้ากองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน + ภาษีมูลค่าเพิ่มของราคาขายส่ง + ค่าการตลาด + ภาษีมูลค่าเพิ่มของค่าการตลาด + เงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง⁴³ ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องส่งเงินเพื่อเป็นรายรับของกองทุน เช่น น้ำมันเบนซิน 95 ในอัตรา 9.15 บาทต่อลิตร⁴⁴

ในช่วงปี พ.ศ. 2557 “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” มีฐานะสุทธิ เป็นบวก 15,860 ล้านบาท⁴⁵ กระแสสังคมเรียกร้องให้ราคาน้ำมัน สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงเป็นไปตามราคาน้ำมันตลาดโลก เช่น นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานสนับสนุนให้รัฐบาลยกเลิกกองทุน เนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมาใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปตรึงราคาน้ำมันในระยะยาว ถือว่าใช้ไปในแนวทางที่ผิดวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งกองทุน และไม่แน่ใจว่ารัฐบาลจะดำเนินการในลักษณะนี้อีกหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมือง จากการเรียกร้องให้รัฐบาลยุบเลิกกองทุน และหากยกเลิกกองทุน ราคาน้ำมัน บางชนิด เช่น เบนซิน 95 จะปรับลดลงลิตรละ 10.70 บาท เป็นต้น และมีความเห็นจากหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอยุบเลิกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนี้⁴⁶

⁴² บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน), “บทวิเคราะห์สถานการณ์น้ำมันประจำสัปดาห์ ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม 2558”, จาก https://www.thaioilgroup.com/upload/media_file_Oil_TH_20151224.pdf

⁴³ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศไทย”, จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/about/history/item/11451-faq3>

⁴⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 6/2557 21 สิงหาคม 2557”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-NCPO-6.html>

⁴⁵ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน). “ประมาณการฐานะกองทุน, สิ้นสุด ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2557”, จาก http://www.efai.or.th/sites/default/files/files/oilfund/thaanakngthun_srurpwm_57-12-28.pdf

⁴⁶ “กระแส ปฏิรูปพลังงาน ยุบ – ไม่ยุบ กองทุนน้ำมัน”, *มติชน*, (8 มิถุนายน 2557): หน้า 10

1. นายไพรินทร์ ชูโชติ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอขุดลอกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพราะหากราคาสูงขึ้นอาจทำให้ประเทศอยู่ในภาวะขาดแคลน รัฐจำเป็นต้องมีคลังสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ทำหน้าที่แทน

2. นายมนูญ ศิริวรรณ ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน กล่าวว่า หากขุดลอกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จะทำให้นโยบายส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนต้องยุติลง เนื่องจากรัฐบาลใช้เงินกองทุนไปสนับสนุนเอทานอลลดการนำเข้าน้ำมันและประชาชนได้หันมาใช้แก๊สโซฮอล์เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

3. นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ กล่าวว่า วัตถุประสงค์หลักของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงคือใช้เพื่อรักษาระดับราคาหากราคาน้ำมันผันผวน แต่ปัญหาสำคัญคือ ใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงผิดวัตถุประสงค์ หรือสนับสนุนราคาให้กับผู้ใช้อีกกลุ่มหนึ่ง หรืออุดหนุนระหว่างกลุ่ม (Cross Subsidy) โดยกำหนดราคาน้ำมันกลุ่มเบนซินให้สูงกว่าน้ำมันกลุ่มอื่นๆ

4. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐบาลมีความจำเป็นต้องอาศัยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงกรณีราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เพื่อให้ราคาน้ำมันอยู่ระดับที่ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนหรือเพื่อมิให้ประชาชนต้องเดือดร้อน และเมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกลดลงให้เก็บเงินคืนรัฐบาล⁴⁷

กระทรวงพลังงานได้จัดทำร่างกฎหมายกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. โดยจะยกระดับหน่วยงานที่ดูแลให้เป็นองค์กรอิสระในระดับสำนักงาน และ “กองทุน” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีหน้าที่สนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพให้สามารถแข่งขันกับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงปกติได้ และสนับสนุนการลงทุนสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ และดำเนินทุนหมุนเวียนไปตามกรอบโดยชอบด้วยนิติวิธี⁴⁸ จากกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีความเห็นและข้อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขอให้พิจารณยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการ

⁴⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “บทบาทของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง”, *วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 85*, (กรกฎาคม – กันยายน 2552): 62 - 64 หน้า 62

⁴⁸ “ตีกรอบกองทุนน้ำมันยกระดับกองทุน – สกคประชาชน”, *กรุงเทพธุรกิจ*, (18 สิงหาคม 2559): หน้า 2

เพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁹

⁴⁹ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ 07.9/67 จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง ขอให้พิพากษาคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2557, “ด้วยมีผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีรัฐเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงรวมเข้ากับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในท้องตลาด เป็นผลให้ผู้ประกอบการผลักรถที่เพิ่มขึ้นไปยังผู้บริโภคเป็นภาระ ทำให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาสูงเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยไม่เป็นธรรม และกรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ออกโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเพื่อให้เรียกเก็บเงินและจ่ายชดเชยหรือจ่ายคืนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง...”

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายประกอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า

1. การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้โดยกฎหมาย” เนื่องจากโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติประกอบไปด้วย 1) ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง หรือก๊าซธรรมชาติ(LPG) 2) ภาษี และ 3) เงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) เป็นผู้เรียกเก็บจากผู้ค้าน้ำมันผ่านหน่วยงานการจัดเก็บภาษี ทำให้ผู้ค้าน้ำมันผลักรถเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนดังกล่าวไปยังประชาชนผู้บริโภคในรูปของราคาขายปลีกที่สูงขึ้น

2. การเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากประชาชนผู้บริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ค้าน้ำมันโดยหน่วยงานบริหารการจัดเก็บภาษีของรัฐ ได้แก่ กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร โดยเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นรายได้ของรัฐที่รัฐบาลบังคับเก็บจากผู้บริโภค โดยไม่มีสิ่งตอบแทนโดยตรง เงินส่งเข้ากองทุนดังกล่าวจึงเป็นการนำเงินไปใช้จ่ายอุดหนุนเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ประกอบการเพียงบางราย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การเรียกเก็บเงินและการจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงเป็นการดำเนินการไปโดยไม่มีกฎหมายรองรับและให้อำนาจไว้ ซึ่งตามหลักการคลังมหาชนการเก็บเงินจากประชาชนของภาครัฐนั้นจะต้องใช้ฐานอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

3. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ให้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้เป็นการออกคำสั่งที่มีเนื้อหาเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ต้องออกเป็นกฎหมายในลำดับชั้นเดียวกัน จึงทำให้การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่มี

ผู้วิจัยเห็นว่า ก่อนจะใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีกระบวนการตรวจร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่/... เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงว่าสอดคล้องหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่ประการใด ตามขั้นตอนของกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ซึ่งจะมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจแล้ว ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็น “แหล่งที่มา” ของการใช้อำนาจและเป็นการกระทำทางปกครองที่มีกฎหมายรองรับ กรณีความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่า “การออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีไม่มีกฎหมายรองรับ” ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยว่าปัญหาดังกล่าวมาจากพระราชกำหนดฉบับนี้หรือไม่ประการใด

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งมีที่มาจากความจำเป็นรีบด่วน เพื่อจะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดขึ้นให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำ⁵⁰ และ

กฎหมายรองรับและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการเรียกเก็บเงินและการใช้จ่ายเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยไม่นำส่งคลังก่อนจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนดการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่ได้นำเงินส่งคลัง และการใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของกองทุนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความเห็นและข้อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะขอให้สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณายกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสมควรพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะทำให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับประโยชน์ในการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในราคาที่เป็นธรรมมากขึ้น”

“... เมื่อกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงดำเนินการไปโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ การบริหารกองทุนของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย”

⁵⁰ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวาน, “สถาบันที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย”, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8*, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, 2546, หน้า 69

ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถวายเป็นตำแหน่งจะต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนองค์พระมหากษัตริย์⁵¹ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดในลักษณะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยเสรี (บางครั้งเรียกว่าเป็นการมอบ “เช็คเปล่า”) จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถมีดุลยพินิจในการออกกฎเกณฑ์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดเนื้อหาวัตถุประสงค์ไว้ อาจเป็นการกระทำโดยเสรีที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติรัฐ (หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง) หรือขัดต่อหลักประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับโดยฝ่ายบริหารเอง)⁵² แต่ข้อจำกัดอำนาจดุลยพินิจกระทำกร นอกจากจะมีอยู่พระราชกำหนดนี้ องค์กรฝ่ายปกครองควรพิจารณาถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่ฝ่ายปกครองกระทำการด้วย⁵³ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดข้อจำกัดเนื้อหา ตลอดจนขอบเขตแห่งอำนาจในการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี จึงอาจเป็นที่มาของปัญหานี้ คือ

1. คำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ที่กำหนดให้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจมีรายจ่าย ... เป็นเงินจ่ายชดเชยตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด... เป็นเรื่องการจ่ายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 “ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย” (พระราชบัญญัติ, พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกา)

2. คำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ที่กำหนดให้ การส่งเงินเข้ากองทุนให้เป็นไปตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด “การส่งเงินเข้ากองทุนสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ... ให้ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ณ โรงกลั่นและจำหน่ายเพื่อใช้ในราชอาณาจักรส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิต ให้ส่งแก่กรมสรรพสามิตพร้อมกับการชำระภาษีตามระเบียบที่กรมสรรพสามิตกำหนด⁵⁴ ... น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าเพื่อใช้ในราชอาณาจักร ให้ส่งแก่

⁵¹ หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513, หน้า 223

⁵² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554, หน้า 273

⁵³ วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, หน้า 47

⁵⁴ ข้อ 8 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “อ่างแล้ว”, เชิงอรธที่ 26, และระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการส่ง

ผู้รับชำระอากรขาเข้าพร้อมกับการชำระค่าภาษีอากร ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กรมศุลกากรกำหนด⁵⁵ ... ในกรณีที่มีการซื้อก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ผู้ได้มาซึ่งก๊าซนั้นส่งเงินเข้ากองทุน ให้ส่งแก่ผู้รับชำระค่าภาคหลวงตามระเบียบที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติกำหนด⁵⁶ ... ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณก๊าซที่จำหน่าย ให้ส่งแก่สถาบันกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) หลักเกณฑ์วิธีการที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนด⁵⁷ เป็นการให้หน่วยงานรัฐจัดเก็บภาษี ซึ่งเรื่องสำคัญนี้เป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ ควรจะกำหนดโดยรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน⁵⁸

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพและกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. และเป็นแนวทางพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อไป

เงิน การยกเว้นการส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง การขอรับเงินชดเชย และการขอรับเงินคืนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2553 ราชกิจจานุเบกษา (3 กันยายน 2553) เล่ม 127 ตอนพิเศษที่ 106 ง หน้า 10

⁵⁵ ข้อ 9 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพ็งอ้าง”

⁵⁶ ข้อ 24 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพ็งอ้าง”

⁵⁷ ข้อ 5 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 “...ข้อ 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 9/1 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547...” ราชกิจจานุเบกษา (8 กรกฎาคม 2554) เล่ม 128 ตอนพิเศษที่ 76 ง หน้า 35

⁵⁸ หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์, *การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง*, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2552, หน้า 188

2. สมมติฐานการวิจัย

การตรากฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ,พระราชกำหนด) ในภาวะฉุกเฉินของรัฐ มักจะมีลักษณะมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่ได้กำหนดเกณฑ์หรือข้อจำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจอย่างใด ๆ หรือกำหนดไว้เฉพาะชื่อเรื่อง ทำให้การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระ จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 จึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษทางอาญา แต่ด้วยสภาพทางกฎหมาย ซึ่งบังคับใช้มานานกว่าสี่สิบห้าปี อาจไม่เหมาะสมกับภาวะการน้ำมันเชื้อเพลิงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน หรือกำหนดรายจ่ายเป็นเงินของกองทุน อาศัยกฎหมายระดับอนุบัญญัติอาจเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่หรือมีสิทธิเสมือนเป็นผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ก็ได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาลที่จะต้องถูกยกเลิกไป ดังนั้น การจัดทำร่างกฎหมายกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของทุนหมุนเวียนดังกล่าว โดยจะให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาพลังงานทดแทนให้ใช้เชื้อเพลิงชีวภาพภายในประเทศ และเพื่อการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์เพื่อประโยชน์ความมั่นคงด้านพลังงาน แต่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียด และเป็นเรื่องใหม่สำหรับวงการพลังงานไทยและอาจทำให้หนี้สาธารณะที่รัฐบาลค้าประกันสูงขึ้นหรืออาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อชำระหนี้ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นด้วย

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

3.2 เพื่อศึกษาถึงการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

3.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

3.4 เพื่อนำผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาเป็นแนวทางพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อไป

4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 โดยจะศึกษาถึงการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในภาวะฉุกเฉินค้ำขัน การตราพระราชกำหนดทั่วไป รัฐกำหนดการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายของรัฐ กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และเข้าใจความมุ่งหมายของรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 ของประเทศสหรัฐอเมริกา

5.2 ทราบถึงการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

5.3 สามารถวิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกับกฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ และกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

5.4 อาจเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

6. ระเบียบวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เมื่อทำการค้นคว้าและศึกษาข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งจากหนังสือ วารสาร บทความ บทกฎหมาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ระเบียบ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ จากห้องสมุดรัฐสภาและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ แล้วจะนำข้อมูลทั้งหมดมารวบรวมวิเคราะห์ และนำเสนอ อย่างเป็นระบบ



บทที่ 2

กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

การศึกษากฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของการใช้พลังงานปิโตรเลียมและการดำเนินธุรกิจน้ำมัน
2. ข้อความคิดเกี่ยวกับการให้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน
3. พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516
4. รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา

1. พัฒนาการของการใช้พลังงานปิโตรเลียมและการดำเนินธุรกิจน้ำมัน

สมัยโบราณมนุษย์ใช้พลังงานจากกล้ามเนื้อของตนเองทำงานเลี้ยงชีพเพื่อให้มีชีวิตอยู่ วัฒนาการของมนุษยชาติที่สำคัญ คือ การรู้จักไฟ ใช้ประโยชน์จากความร้อนผลิตอิฐสร้างถิ่นอาศัย ซึ่งความเจริญงอกงามของอารยธรรมทำให้มนุษย์มีความสามารถและกำลังเหนือสัตว์อื่นซึ่งนับถอยหลังไปประมาณห้าแสนปีมาแล้ว องค์ประกอบของอารยธรรมที่สำคัญ ก็คือ การประดิษฐ์คิดค้นรูปแบบวิธีใช้พลังงาน โดยเริ่มนำน้ำมันที่ไหลขึ้นมาเองตามธรรมชาติในรูปของแอสฟัลท์มาใช้หล่อ ลื่นล้อเพลารถม้า ขาเรือเพื่อถ่วงน้ำหนัก และใช้ประโยชน์พลังงานจากแรงงานสัตว์ใช้พลังงานจากกระแสลมช่วยดันเรือเดินสมุทรจับเคลื่อนไป ซึ่งนับถอยหลังไปเพียงสามพันปี⁵⁹ ส่วนการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นพลังงานจากซากดึกดำบรรพ์ ฟังใช้กันมาเมื่อประมาณร้อยกว่าปีมานี้เอง⁶⁰

ในช่วงประมาณศตวรรษที่ 17 การพัฒนาเครื่องจักรไอน้ำของเจมส์ วัตต์ ได้เปลี่ยน โคมหน้าของมนุษยชาติไปโดยสิ้นเชิง โดยในยุคอุตสาหกรรม มนุษย์กลายเป็นผู้กำหนดการผลิต และควบคุมพลังงานตามต้องการ⁶¹ “ถ่านหิน” เป็นเชื้อเพลิงที่มีบทบาทสำคัญให้เครื่องจักรทำงาน

⁵⁹ กัญจนา บุญเกียรติ และชวลิต งามจรัสศรีวิชัย, *เทคโนโลยีแก่สธรรมชาติ*, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 1

⁶⁰ สมัย อากาภิรม และคณะ, *หนังสือชุดโลกสีเขียว “แร่ธาตุและพลังงาน”*, กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พรินตติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2537, หน้า 10

⁶¹ กัญจนา บุญเกียรติ และชวลิต งามจรัสศรีวิชัย *เทคโนโลยีแก่สธรรมชาติ*, “อ่างแล้ว”, หน้า 6

ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมทอผ้า รถจักรไอน้ำ เรือกลไฟ ระบบโรงงานก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตแบบเดิมที่เคยใช้แรงงานคนไปสู่สภาพสังคม เศรษฐกิจฐานอุตสาหกรรม หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม อังกฤษได้เปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรม⁶²

ในช่วงศตวรรษที่ 18 หลังปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นช่วงระบบนายทุนกำลังเจริญรุ่งเรือง น้ำมันสัตว์ น้ำมันพืช เทียนไข เป็นเชื้อเพลิงที่จุดไฟให้แสงสว่างตามบ้านเรือนน้ำมันจากไขวาฬเป็น น้ำมันหล่อลื่นของเครื่องจักร โดยเริ่มมีการกลั่นถ่านหิน ก่อนจะมีการค้นพบของแฉะมวด มาร์ติน ว่าน้ำในบ่อเกลือที่ปนสีดำ ๆ และกวาดทิ้งในคลองสามารถติดไฟยาวกว่าครึ่งไมล์ จึงได้นำ “น้ำมัน” มาใช้เป็นเชื้อเพลิงจุดตะเกียง แม้จะมีกลิ่นเหม็นและมีควันแต่ก็ให้แสงสว่างได้⁶³ หลังจากระบบปิโตรเลียมที่ไหลขึ้นมาเองถูกนำไปใช้จนหมด นักเล่นแร่แปรธาตุได้พัฒนาเทคโนโลยีการสำรวจหาปิโตรเลียมทางธรณีวิทยา และทางธรณีฟิสิกส์เพื่อค้นหาธาตุที่มีองค์ประกอบ คือ ไฮโดรคาร์บอน (Hydrocarbons) และคาร์บอน เกิดจากการสลายตัวของอินทรีย์สารในแหล่งกักเก็บในสภาพของเหลวเหนียว เรียกว่า “น้ำมันดิบ” (Crude Oil) นำมากลั่น⁶⁴ ผ่านกระบวนการปรับโครงสร้างทางเคมีและปรับปรุงคุณภาพจะได้เป็น “น้ำมันเชื้อเพลิง” ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา ยางมะตอย⁶⁵ และเมื่อนำน้ำมันเบนซินผสมกับเชื้อเพลิงชีวภาพจะได้เป็น “น้ำมันแก๊สโซฮอล์ E20”⁶⁶

ปิโตรเลียมอีกประเภทหนึ่ง จากต้นกำเนิดทางธรณีวิทยาเดียวกับน้ำมันดิบอยู่ในสถานะแก๊ส เมื่อผ่านกระบวนการแยกที่โรงแยกก๊าซแล้วจะได้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้แก่ ก๊าซมีเทน (C1) ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้านำไปเป็นเชื้อเพลิง NGV (Natural Gas for Vehicles) หรือก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์หรือก๊าซธรรมชาติอัดแรงดัน CNG (Compressed Natural Gas)

⁶² ชูศรี มณีพฤกษ์, “พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทยหลังสนธิสัญญาเบาริ่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน่วยที่ 1 – 7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, 2551, หน้า 5

⁶³ ปราโมทย์ ไชยเวช และคณะ, *ปิโตรเลียมเทคโนโลยี*, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 2

⁶⁴ โทลา, โจเซ, *เทคโนโลยี Essential Atlas of Technology*, แปลโดย ทวี หอมขง บรรณาธิการ วิริยะ สิริสิงห์ กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น, 2549, หน้า 28

⁶⁵ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “รอบรู้แหล่งพลังงานไทย”, *วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับพิเศษ*, (กรกฎาคม – กันยายน 2557: 4 – 15, หน้า 9

⁶⁶ ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน, *เรื่อง กำหนดคลัสเตอร์และคุณภาพของน้ำมันแก๊สโซฮอล์ พ.ศ. 2557*, อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา (25 มีนาคม 2557), เล่ม 131 ตอนพิเศษที่ 53 ง หน้า 26, “น้ำมันผสมกันระหว่างน้ำมันเบนซินและเอทานอล ในสัดส่วน 80 ต่อ 20 โดยปริมาตร”

ก๊าซอีเทน (C2) ใช้เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ใช้ผลิตเอทิลีนซึ่งเป็นสารตั้งต้นสำหรับเม็ดพลาสติกโพลีเอทิลีน (PE) ผลิตภัณฑ์พลาสติกและเส้นใย ก๊าซโพรเพน (C3) เป็นวัตถุดิบปิโตรเคมี หากนำก๊าซโพรเพน (C3) กับก๊าซบิวเทน (C4) มาผสมกันและอัดใส่ถังเป็นก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) หรือที่เรียกว่าก๊าซหุงต้มเป็นเชื้อเพลิงในครัวเรือนหรือเป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ หรือนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงอุตสาหกรรม ก๊าซโซลินธรรมชาติ (C5) หรือ NGL (Natural gasoline) เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมตัวทำละลาย ใช้ผสมเป็นน้ำมันเบนซินสำเร็จรูป และใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) ใช้ในอุตสาหกรรมหล่อเหล็ก และใช้ในอุตสาหกรรมเครื่องดื่มน้ำอัดลม และเบียร์ และนำไปใช้สร้างควันในอุตสาหกรรมบันเทิง

ในระยะแรกของอุตสาหกรรมน้ำมัน “ก๊าซธรรมชาติ” ยังเป็นเพียงผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์โดยถูกเผาทิ้งไปบริเวณหลุมผลิตน้ำมัน เนื่องจากก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้จากหลุมที่ผลิตก๊าซและขนส่งผ่านท่อส่งไปในระยะทางไกล หรืออัดเป็นของเหลวแล้วบรรจุทุกด้วยเรือที่ออกแบบไว้เป็นพิเศษ⁶⁷ ทำก๊าซธรรมชาติให้เป็นของเหลว ให้ปริมาณลดลงประมาณ 600 เท่า ลดอุณหภูมิให้อยู่ในระดับ -160 องศาเซลเซียส ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการขนส่งด้วยระบบท่อ⁶⁸

การใช้น้ำมันปิโตรเลียม (น้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติ) ไม่เพียงแต่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเคลื่อนที่ไปของรถยนต์หรือในรูปแบบผลิตภัณฑ์จารบีหรือสารหล่อลื่นเครื่องจักรกลโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ยังใช้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในรูปแบบวัตถุดิบอุตสาหกรรมเคมีอีกด้วย⁶⁹

ปัจจุบัน โลกสามารถพัฒนาพลังงานหมุนเวียน เพื่อมาใช้ทดแทนน้ำมันปิโตรเลียมและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้พลังงานจากแสงอาทิตย์ ลม น้ำ และพืช มีต้นทุนลดลงสามารถแข่งขันได้กับน้ำมันจุดเปลี่ยนที่สำคัญ คือ การพัฒนารถยนต์ไฟฟ้า ซึ่งคาดว่าจะมีใช้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทดแทนการใช้น้ำมันที่มีลดลง ขณะเดียวกัน โลกก็จะหันไปพึ่งพาพลังงานชนิดอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ น้ำมัน โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียนที่มีราคาถูกและสะอาด การใช้น้ำมันในรถยนต์จะเริ่มลดลงเมื่อคนหันไปใช้รถยนต์ไฟฟ้ามากขึ้น ประกอบกับรถยนต์ที่ใช้น้ำมันก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นกินน้ำมันน้อยลง และใช้น้ำมันชีวภาพในสัดส่วนที่สูงขึ้นด้วย ทำให้โลกน่าจะมีพลังงานน้ำมันลดลง และบั่นทอนอำนาจต่อรองของกลุ่มโอเปค และในอนาคตโลกจะมุ่งแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน ด้วยการลดใช้เชื้อเพลิงที่มาจากซากดึกดำบรรพ์ และอาจทำให้น้ำมันปิโตรเลียม

⁶⁷ กัญญา บุญเกียรติ และชวลิต, งามจรัสศรีวิชัย เทคโนโลยีแก๊สธรรมชาติ, “อ่างแล้ว”, หน้า 6

⁶⁸ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, รอบรู้แหล่งพลังงานไทย, “อ่างแล้ว”, หน้า 11

⁶⁹ ศศิญา ไญบุญ, วิกฤตการณ์น้ำมันโลก: กับชะตากรรมของมนุษย์ในวิถีบริโภคนิยม, กรุงเทพมหานคร: ประพันธ์สาส์น, 2545, หน้า 18

มีบทบาทน้อยลงในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม โลกน่าจะยังคงใช้น้ำมันอีกนาน เพราะเครื่องบิน รถบรรทุกขนาดใหญ่ วัตถุดิบของปิโตรเคมี และเชื้อเพลิงในกิจการบางประเภท ก็ยังต้องใช้น้ำมัน เชื้อเพลิงต่อไป⁷⁰

1.1 ความเป็นมาของธุรกิจน้ำมันและอุตสาหกรรมน้ำมันโลก

จุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรมน้ำมันเกิดขึ้น เมื่อปี ค.ศ. 1859 (พ.ศ. 2402) น้ำมัน สำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงจุดตะเกียงได้กลายเป็นสินค้าสำคัญแพร่หลายในประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นสินค้าออกไปจำหน่ายในทวีปยุโรปทำให้อุตสาหกรรมน้ำมันช่วงก่อน ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2443) ปริมาณการผลิตน้ำมันของโลก มีประมาณ 400,000 บาร์เรลต่อวัน⁷¹

จุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์การใช้น้ำมันปิโตรเลียมครั้งสำคัญเกิดขึ้นประมาณ ศตวรรษที่ 19 เมื่อก๊อตต์ลิบ เดมเลอร์ ได้สร้างเครื่องยนต์แบบสันดาปภายในขึ้นในปี ค.ศ. 1885 และเมื่อรูดอล์ฟ ดีเซล ได้พัฒนาเครื่องยนต์อัดแรงสูงขึ้นในปี ค.ศ. 1892 อุตสาหกรรมรถยนต์ เริ่มมีการผลิตขึ้นในปี ค.ศ. 1920⁷² เครื่องยนต์ที่ใช้พลังงานปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิง สามารถผลิตพลังงาน ไฟฟ้าอันเป็นความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดของการพัฒนาพลังงานแห่งศตวรรษที่ 20

ในราวปี ค.ศ.1940 (พ.ศ. 2483)⁷³ อุตสาหกรรมน้ำมันของสหรัฐอเมริกา มีการผลิต จากประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางซึ่งเป็นแหล่งน้ำมันที่สำคัญ บริษัทน้ำมันต่างชาติจ่ายค่า สัมปทาน ภาษีปิโตรเลียมและกำไรบางส่วนให้แก่รัฐบาลเจ้าของบ่อน้ำมันอัตราที่ตกลงกัน⁷⁴ ส่วนนโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำมัน อยู่ในความควบคุมของบริษัทน้ำมันต่างชาติ สำหรับ ประเทศผู้ผลิตน้ำมันและมีอิทธิพลผูกขาดการผลิตและการค้าน้ำมันของโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์⁷⁵ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันเริ่มรู้สึกถึงความ

⁷⁰ “ทิศทางประเทศไทย : อนาคตของน้ำมัน”, โพลีเทคนิคส์, (14 มิถุนายน 2560): หน้า V3

⁷¹ ปราโมทย์ ไชยเวช และคณะ, *ปิโตรเลียมเทคโนโลยี*, “อ้างแล้ว”, หน้า 4

⁷² โทลา โจเซ, *เทคโนโลยี Essential Atlas of Technology*, “อ้างแล้ว”, หน้า 66

⁷³ สมัย อากาศิรม และคณะ, *หนังสือชุดโลกสีเขียว “แร่ธาตุและพลังงาน”*, “อ้างแล้ว”, หน้า 35

⁷⁴ โอเดิลล์,ปีเตอร์ อาร์, *Oil and World Power : Background to the Oil Crisis*, *โลกน้ำมัน: ภูมิหลัง วิกฤติการณ์น้ำมันโลก* แปลโดย วนาศรี สามนเสน, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2520, หน้า 4

⁷⁵ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บรรณาธิการ, *เศรษฐศาสตร์การเมือง: น้ำมัน*, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, 2544, หน้า 12 – 14 “ผู้คุมการผลิตและการค้าน้ำมัน ประกอบด้วย 5 บริษัทอเมริกัน และ 2 บริษัทยุโรป คือ 1.Standard Oil of Newjersy หรือรู้จักกันในนามเอกซอน (Exxon) (ESSO) 2.Standard Oil of New York หรือ โมบิล (Mobil) 3.Standard Oil California หรือเชฟรอน (Chevron) 4.Texaco ต่อมาได้ร่วมทุนกับ Chevron ก่อตั้งบริษัทน้ำมันคาลเท็กซ์ (Caltex) 5.Gulf Oil เป็นบริษัท

ไม่เป็นธรรม ซาอุดีอาระเบียเป็นประเทศแรกในตะวันออกกลางที่ขอเก็บภาษีเพิ่มขึ้น และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันอื่นๆ เรียกร้องส่วนแบ่งรายได้ และโอนกิจการขุดเจาะน้ำมันมาเป็นกิจการของรัฐ แต่ก็ถูกต่อต้านโดยประกาศงดการค้าจากประเทศเจ้าของบริษัท น้ำมันข้ามชาติอยู่ตลอดเวลา และการที่สหรัฐใช้อำนาจควบคุมน้ำมันในตะวันออกกลางเป็นการสร้างสถานะของตนให้เหนือกว่าประเทศอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น ยุโรปตะวันออก และสหภาพโซเวียต⁷⁶

ปัจจุบัน รัฐเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมได้อาศัยเครื่องมือทางกฎหมายหลายรูปแบบในการให้อनुญาติและควบคุมกำกับผู้ประกอบการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ได้แก่ สัมปทานปิโตรเลียมยุคใหม่ การขออนุญาติสำรวจและผลิตปิโตรเลียม สัญญาแบ่งปันผลผลิต สัญญาบริการแบบที่ผู้ให้บริการต้องแบกรับความเสี่ยง และสัญญากิจการร่วมค้า โดยเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะก่อกำหนดสัมพันธระหว่างรัฐและผู้ประกอบการปิโตรเลียม เช่นเดียวกัน⁷⁷

1.2 ความเป็นมาของการผลิต การจำหน่าย และการใช้น้ำมันในประเทศไทย

การใช้พลังงานของคนไทยในสมัยโบราณ ยังเป็นการใช้พลังงานจากธรรมชาติ ไม่มีการใช้ไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง การเผาไหม้จากแกลบ หรือไม้ฟืนจากป่า เป็นแหล่งพลังงานสำคัญ เมื่อประเทศชาติเข้าสู่ยุคสมัยที่มีการติดต่อค้าขายเจริญสัมพันธไมตรีกับนานาอารยประเทศ

ในตระกูลเมลลอน (Mellon) 6.Royal Dutch Shell เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างอังกฤษกับเนเธอร์แลนด์ 7.British Petroleum (B.P.) มีหุ้นใหญ่เป็นของรัฐบาลอังกฤษ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 บริษัทที่ 1-3 เป็นบริษัทน้ำมันของตระกูลร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller) เป็นผู้ขาดการค้าน้ำมันในสหรัฐไว้ได้ถึงร้อยละ 90 ของการผลิตการค้าน้ำมันในสหรัฐอเมริกา(The Making Economic Society.1968 p.109)

การผูกขาดการผลิตการค้าน้ำมันในสหรัฐอเมริกาแผ่ขยายไปในขอบเขตทั่วโลก กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1928 เซอร์ เฮนรี ดีเทอริง ประธานบริษัทเชลล์ (Royal Dutch Shell) ได้เชิญกลุ่มสแตนดาร์ดออยล์ และบริษัท บี.พี. พบปะตกลงกันที่คฤหาสน์ของดีเทอริงในสก๊อตแลนด์ เพื่อจัดตั้งกลุ่ม 7 นางยักษ์ผูกขาดน้ำมันโลก โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอเมริกันและอังกฤษ เรื่องนี้ยืนยันโดยศาสตราจารย์ Spero (Joan Edelman Spero) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (The Politics of International Economics Relations. 1981) เนื่องจากรัฐบาลของอเมริกันและอังกฤษต้องการมีแหล่งวัตถุดิบแน่นอน ควบคุมได้ ราคาถูก เพื่อความสุขสบาย และความมั่งคั่งของประเทศของตน

⁷⁶ เทพ จุลกุล, *ใครคุมน้ำมันโลก*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์แมส โรงพิมพ์ดิชนปากเกร็ด, 2556, หน้า 29

⁷⁷ ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ, “ลักษณะและข้อเปรียบเทียบในเชิงกฎหมายของสัญญาสัมปทานปิโตรเลียม สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างสำรวจและผลิตปิโตรเลียม” *วารสารนิติศาสตร์*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2, (46), (มิถุนายน 2560): 498 – 520, หน้า 498

ทำให้สยามต้องเปิดการค้าขายกับประเทศตะวันตกอย่างเสรี รวมถึงการขยายตัวของลัทธิอาณานิคมจากประเทศตะวันตก ทำให้รัฐไทยต้องนำพลังงานใหม่ๆมาใช้ในกิจการต่างๆ⁷⁸ รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ และการปฏิรูปการคลังโดยจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์⁷⁹ รัฐจึงมีรายได้และ

ส อ ร ม อ ร ธิ

กู่เงินมาใช้จ่ายในการสร้างสาธารณูปโภค เช่น กิจการรถไฟ โทรศัพท ์ ไปรษณีย์ โทรเลข โรงพยาบาล รวมถึงเริ่มมีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยด้วย

การนำผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากต่างประเทศ หรือเรียกกันทั่วไปว่า “น้ำมัน”⁸⁰ เข้ามาเมืองไทยปีใดนั้น เป็นการยากที่จะกำหนดแน่ชัดลงไป แต่ก็พอจะอนุมานได้ว่าการค้าน้ำมันเริ่มมาตั้งแต่ราว พ.ศ. 2417⁸¹ และน่าจะเป็นเวลาหลังจากที่ได้มีการผลิตน้ำมันดิบเชิงพาณิชย์ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงสิบกว่าปี ซึ่งปะปนนำเข้ามา กับสินค้าชนิดอื่นๆ⁸² บริษัทรอยัลดัตช์ปิโตรเลียมเชลล์นำน้ำมันก๊าดตรงมาจากประเทศรัสเซียเข้ามาใช้เป็นเชื้อเพลิงจุดตะเกียง ต่อมาบริษัทแอสตันคาร์คัวคัมมอยล์เปิดกิจการค้าน้ำมันหล่อลื่นตราคนแดงที่ใช้กับเครื่องจักรไอน้ำในโรงสีข้าว และเมื่อมีการสร้างถนนใช้รถยนต์เริ่มตั้งสถานีบริการน้ำมันเบนซินสำหรับรถยนต์⁸³

ตั้งแต่มีการใช้น้ำมันในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มมีชาวต่างชาติเข้ามารับจ้างสำรวจหาแหล่งน้ำมันในประเทศ⁸⁴ ใช้เป็นเชื้อเพลิงของรถจักรไอน้ำในกิจการรถไฟแทนไม้ฟืน ซึ่งพบแหล่งน้ำมันฝาง จังหวัดเชียงใหม่ แต่มีปริมาณน้อย จึงยุติการ

⁷⁸ สุรางค์ศรี ดันเสียงสม, “วิวัฒนาการการใช้พลังงานในประเทศไทย”, บทความนี้เป็นบทความที่เสนอในที่ประชุมทางวิชาการ เรื่อง “พลังงาน” ในวันที่ 25 - 26 มีนาคม 2523 เนื่องในโอกาสฉลองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครบรอบ 63 ปี และบทความนี้ได้ตีพิมพ์ในวารสารวิจัยสังคม ฉบับที่ 1 (3), (มกราคม - มิถุนายน 2523), หน้า 66 – 101 หน้า 74

⁷⁹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543, หน้า 184

⁸⁰ นเรศ สัตยารักษ์, *ทิศทางพลังงานไทย* ที่ระดมวารสารวิชาการของปลัดกระทรวงพลังงานคนแรกของประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์ กระทรวงพลังงาน, 2549, หน้า 21

⁸¹ สุรางค์ศรี ดันเสียงสม, “วิวัฒนาการการใช้พลังงานในประเทศไทย”, “อ้างแล้ว”

⁸² กรุจิต นาคทรพร และคณะ บรรณาธิการ, *ปิโตรเลียมเมืองสยาม วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2536, หน้า 3

⁸³ “อ้างแล้ว”, หน้า 8

⁸⁴ กนกวรรณ ขอบบุตร, *บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมัน ในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2461 – 2526*, วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ, 2543, หน้า 20

สำรวจ และได้มีการก่อตั้งบริษัทถ่านศิลาสยามที่ตำบลเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อดำเนินการผลิตถ่านหินสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงโรงจักรไฟฟ้าสามเสนของรัฐบาล⁸⁵

ระยะแรกที่น้ำมันเชื้อเพลิงเริ่มเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย กลไกการดำเนินธุรกิจน้ำมันต่างก็ขึ้นอยู่กับบริษัทต่างชาติเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น⁸⁶ จึงสมควรให้มีระเบียบควบคุมการเก็บรักษาน้ำมัน โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ผู้ซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งขึ้นให้มีหน้าที่ทำการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2474 เพื่อป้องกันอัคคีภัย⁸⁷ ขณะนั้นกิจการน้ำมันไม่มีการผลิตหรือการกลั่นในประเทศไทย⁸⁸ แต่การควบคุมกิจการน้ำมัน มีหลักการเดียวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471⁸⁹ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน คณะราษฎรได้ประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับเปลี่ยนแปลงอำนาจของพระมหากษัตริย์มาเป็นของรัฐบาล คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหาร และคุมทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ โดยได้นำทุนของรัฐ

⁸⁵ สมัย อภาภิรม และคณะ, *หนังสือชุดโลกสีเขียว “แร่ธาตุและพลังงาน”*, “อ้างอิงแล้ว”, หน้า 53

⁸⁶ ปิติพันธ์ เทพปฏิมากรณ์, *นโยบายยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิง กรณีการดำเนินงานโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะ*, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 1

⁸⁷ คำปรารภ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2474 ราชกิจจานุเบกษา (23 สิงหาคม 2474) เล่ม 48 หน้า 268 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา (2 ธันวาคม 2542) เล่ม 116 ตอนที่ 121ก, หน้า 1

⁸⁸ ครุจิต นาครทรรพ และคณะ บรรณาธิการ, *ปีโตรเลียมเมืองสยาม วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย*, “อ้างอิงแล้ว”, หน้าเดิม

⁸⁹ มาตรา 7 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ราชกิจจานุเบกษา (14 ตุลาคม 2471) เล่ม 45 หน้า 154, “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในสยาม ได้แก่ รถราง ชุบคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือสัมปทานแล้ว” และ “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการประกันภัยธนาคาร เครดิตฟองชีเออร์ เว้นแต่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ราชกิจจานุเบกษา (27 มกราคม 2515) เล่ม 89 ตอนที่ 15 หน้า 3, พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา (8 เมษายน 2535) เล่ม 109 ตอนที่ 42ก หน้า 101, พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา (3 เมษายน 2556) เล่ม 130 ตอนที่ 31ก, หน้า 1

ไปสร้างรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทกึ่งราชการทางเศรษฐกิจ⁹⁰ จัดหาน้ำมันมาจำหน่ายให้แก่ประชาชน ในราคาถูกลงกว่าบริษัทน้ำมันต่างชาติ เพื่อถ่วงดุลกลไกธุรกิจการค้าน้ำมันของบริษัทน้ำมันต่างชาติ และเพื่อให้ประเทศมีอิสระในการจัดหาน้ำมันได้เอง รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้ง “แผนกเชื้อเพลิง” ขึ้นในปี พ.ศ. 2476⁹¹

สมัยนั้นแผนกเชื้อเพลิงได้ยกฐานะเป็นกรมเชื้อเพลิง ซึ่งสังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ลงทุนสร้างคลังน้ำมัน สร้างโรงงานทำปิ๊บเพื่อบรรจุน้ำมันก๊าด สร้างโรงกลั่นน้ำมัน ช่องนันทรี และต่อเรือบรรทุกน้ำมันจากประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาจำหน่าย เนื่องจากสินค้าเข้าประเภท “น้ำมันเชื้อเพลิงและวัตถุดิบ” มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละสิบสี่ ของสินค้าเข้าทั้งหมดจำแนกตามประเภทศุลกากรของปี ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478)⁹²

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2481 บัญญัติให้ “ผู้ค้าน้ำมันต้อง สำรองน้ำมันไว้ครึ่งหนึ่งของจำนวนน้ำมันที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าในปีหนึ่ง” “การนำน้ำมัน เชื้อเพลิงเข้ามาจากต่างประเทศจะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐมนตรี ผู้ใด โดยตนเองหรือแทนบุคคลอื่น กระทำการโดยเจตนาจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามราคาที่รัฐมนตรี กำหนดต้องระวางโทษ” “ผู้ใดนำน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาโดยมิได้รับอนุญาตมีความผิดต้องระวาง โทษ” และ “ให้รับน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในนี้ด้วย”⁹³ สร้างความไม่พอใจให้กับบริษัทค้าน้ำมัน⁹⁴ และปิดกิจการลงชั่วคราวทำให้ระบบการค้าน้ำมันของประเทศไทยต้องสะดุดหยุดลงเกือบสิ้นเชิง เกิดการขาดแคลนน้ำมันก๊าดสำหรับจุดไฟให้แสงสว่างก่อให้เกิดความเดือดร้อนทั่วไป⁹⁵

⁹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำ บริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพมหานคร: 2554, หน้า 183

⁹¹ ครุจิต นาครทรรพ และคณะ บรรณาธิการ, ปีโตรเลียมเมืองสยาม วัฒนาการของอุตสาหกรรม ปีโตรเลียมในประเทศไทย, “อั้งแล้ว”, หน้า 10

⁹² เจมส์ ซี อินแกรม, การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1950 – 1970 แปลโดย ชูศรี มณีพุกฤษ์ บรรณาธิการแปล สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชิกโตมิ, กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2552, หน้า 190

⁹³ มาตรา 14 พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2481 ราชกิจจานุเบกษา (17 เมษายน 2482) เล่ม 56, หน้า 332 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2489 ราชกิจจานุเบกษา (1 เมษายน 2489) เล่ม 63 ตอนที่ 18ก, หน้า 131

⁹⁴ เทียนไชย จงพีร์เพียร สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “ประวัติ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการเปิดเสรีด้านพลังงาน”, จาก www.eppo.go.th/images/about/historyEppo-4.pdf

⁹⁵ ครุจิต นาครทรรพ และคณะ บรรณาธิการ, ปีโตรเลียมเมืองสยาม วัฒนาการของอุตสาหกรรม ปีโตรเลียมในประเทศไทย, “อั้งแล้ว”, หน้าเดิม

การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรในสงครามมหาเอเชียบูรพากับประเทศญี่ปุ่นทำให้ฝ่ายสัมพันธมิตรตรงจําหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่ประเทศไทย และในช่วงภาวะสงคราม เรือบรรทุกน้ำมัน โรงกลั่นน้ำมัน สถานที่ราชการ ถูกระเบิดเสียหาย ประเทศจึงประสบกับภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลได้ประกาศจําหน่ายน้ำมันให้แก่ประชาชนเพื่อใช้ในกิจการของกองทัพ⁹⁶ “โดยใช้วิธีแบ่งปันน้ำมันเชื้อเพลิงกันใช้”⁹⁷

สภาพบ้านเมืองได้ปรากฏสภาพความยากแค้นแสนสาหัสทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดแคลนข้าว การขาดแคลนสินค้าและการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลได้กำหนดโทษอาญาแก่ผู้กักตุนสินค้า⁹⁸

สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นสมควรมอบอำนาจบางประการให้รัฐบาล เพื่อแก้ไขภาวะการขาดแคลนสินค้า คณะรัฐมนตรีสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมาย“ออกกฎกระทรวง หรือตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติการในภาวะคับขัน”⁹⁹

หลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติ รัฐบาลตกลงที่จะไม่แข่งขันในธุรกิจค่าน้ำมัน หรือทำการค่าน้ำมันให้แก่หน่วยราชการ ประชาชน ยกเว้นแต่กิจการทหาร ต่อมาได้โอนธุรกิจของกรมการพลังงานทหารให้แก่องค์การเชื้อเพลิง¹⁰⁰ สร้างโรงกลั่นน้ำมันทหารแห่งที่สอง (บางจาก) และให้ผู้ชนะการประมูล คือ บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล คอร์ปอเรชั่น (ปานามา) เข้าโรงกลั่น¹⁰¹ และออก

⁹⁶ กนกวรรณ ขอบุตร, *บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมัน ในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2461 – 2526*, “อ้างแล้ว”, หน้า 14

⁹⁷ คำแถลงการณ์ของกระทรวงกลาโหม เรื่อง พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ราชกิจจานุเบกษา (4 ตุลาคม 2483), เล่ม 57, หน้า 498

⁹⁸ ชรินทร์ สันประเสริฐ *เศรษฐกิจและการเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - ก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ* ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย* หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (พิมพ์ครั้งที่ 3), นนทบุรี, 2551, หน้า 4

⁹⁹ มาตรา 2 พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 ราชกิจจานุเบกษา (6 ธันวาคม 2484) เล่ม 58 หน้า 1748 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับซึ่งใช้บังคับในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2489 ราชกิจจานุเบกษา (9 พฤษภาคม 2489) เล่ม 63 ตอนที่ 29 หน้า 279

¹⁰⁰ มาตรา 8 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา (27 มกราคม 2503) เล่ม 77 ตอนที่ 7 หน้า 1

¹⁰¹ กนกวรรณ ขอบุตร *บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมัน ในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2461 – 2526*, “อ้างแล้ว”, หน้า 69

ประกาศเชิญชวนเอกชนมาลงทุนสร้างโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ ระหว่างสัญญาต้องให้ประโยชน์แก่รัฐบาลทุกปี ถือเป็นารเริ่มต้นของการพัฒนาธุรกิจปิโตรเลียมของไทยยุคปัจจุบันตั้งแต่นั้นมา¹⁰²

ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น การขยายตัวภาคอุตสาหกรรม การขยายระบบส่งไฟฟ้า การพัฒนาชนบท การสร้างถนน การเกษตร การชลประทาน นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิตของประชาชนในการใช้พลังงานด้านต่างๆ¹⁰³ สัดส่วนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงสูงถึงร้อยละแปดสิบ และอีกร้อยละยี่สิบเป็นการใช้ฟืน ถ่าน กากอ้อย และถ่านหิน¹⁰⁴

ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2500 โรงกลั่นของประเทศไทยสามแห่ง คือ โรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ โรงกลั่นน้ำมันทหารแห่งที่สอง (บางจาก) โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ต้องนำเข้าน้ำมันดิบจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลางถึงประมาณร้อยละแปดสิบของปริมาณความต้องการใช้พลังงาน¹⁰⁵ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะลงทุนเพื่อนำพลังน้ำจากเขื่อนมาใช้ประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้า แต่ขณะนั้นประเทศอยู่ในภาวะฝนแล้งที่เกิดขึ้นติดต่อกัน¹⁰⁶ การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินลิกไนต์จากเหมืองในประเทศมีไม่เพียงพอ ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันเตา เป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตไฟฟ้า

ในปี ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันเริ่มต่อต้านการควบคุมอุตสาหกรรมน้ำมันของบริษัทน้ำมันข้ามชาติมากขึ้น¹⁰⁷ โดยรวมกันจัดตั้งองค์กรของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าส่งออกหรือกลุ่ม โอเปค “OPEC” ขึ้น สมาชิกก่อตั้งห้าประเทศประกอบด้วย ซาอุดีอาระเบีย อิรัก อิหร่าน คูเวต และเวเนซุเอลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์รวมสำหรับการปรึกษาหารือกันและช่วยให้เกิดการประสานสอดคล้องในการกำหนดนโยบาย

¹⁰² ครุจิต นาคทรพร และคณะ บรรณาธิการ, *ปิโตรเลียมเมืองสยาม วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย*, “อ้างแล้ว”, หน้า 11

¹⁰³ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ 40 ปี ของกฎหมายปิโตรเลียมและรายงานประจำปี 2554, กรุงเทพมหานคร: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555, หน้า 14

¹⁰⁴ ทศนีพร วิศาลสุวรรณกร, *ผลกระทบของวิกฤติการณ์น้ำมันต่อสังคมไทย (พ.ศ. 2516 - 2543)* “อ้างแล้ว”, หน้า 27

¹⁰⁵ นเรศ สัตยารักษ์, *ทิศทางพลังงานไทย*, “อ้างแล้ว”, หน้า 31

¹⁰⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515, หน้า 309

¹⁰⁷ ทศนีพร วิศาลสุวรรณกร, *ผลกระทบของวิกฤติการณ์น้ำมันต่อสังคมไทย (พ.ศ. 2516 - 2543)*, “อ้างแล้ว”, หน้า 9

น้ำมันของประเทศสมาชิกและช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่กันและกัน¹⁰⁸ ในระยะเริ่มแรกกลุ่มโอเปคไม่มีอำนาจต่อรองมากนัก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2513 สถานการณ์น้ำมันโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ประเทศอุตสาหกรรมไม่อาจผลิตน้ำมันเพื่อใช้ภายในประเทศได้อย่างเพียงพอจึงจำเป็นต้องซื้อน้ำมันจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าส่งออก ทำให้กลุ่มโอเปคมีอำนาจต่อรองสูงขึ้นเป็นลำดับ

กลุ่มอาหรับมีความขัดแย้งกับอิสราเอลมานานเกี่ยวกับเรื่องที่ดินแดน กองทัพอิสราเอลได้รับความร่วมมือทางทหารจากสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันออกและญี่ปุ่นซึ่งได้รับชัยชนะเหนือกลุ่มประเทศอาหรับได้ดินแดนเพิ่มขึ้น คือ ซีเรีย จอร์แดน และอียิปต์ และความพ่ายสงครามกลุ่มโอเปคออกแถลงการณ์ว่าด้วยนโยบายน้ำมัน โดยแบ่งกลุ่มประเทศต่างๆ ออกเป็นสามกลุ่ม คือ

1. กลุ่มประเทศที่เป็นฝ่ายอาหรับได้กำหนดนโยบายขายน้ำมันให้ตามปกติ
2. กลุ่มประเทศที่เป็นกลางได้กำหนดนโยบายจำกัดปริมาณการขาย
3. กลุ่มประเทศที่สนับสนุนอิสราเอลได้งดการขาย เพื่อบีบบังคับให้ถอนกำลังทหารออกจากเขตที่เคยเป็นดินแดนของกลุ่มประเทศอาหรับ

การปรับขึ้นราคาน้ำมันดิบทำให้น้ำมันดิบหาซื้อได้ยาก เกิดภาวะน้ำมันขาดแคลนไปทั่วโลก โดยกลุ่มโอเปคจัดประเทศไทยอยู่กลุ่มประเทศที่เป็นกลาง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านเทคนิคการทหารเสปียงอาวุธปืน และการเงินเพื่อต่อสู้กับผู้ก่อการคอมมิวนิสต์¹⁰⁹ อนุญาตให้มีการก่อสร้างที่ตั้งภาคพื้นดินในสมรภูมิต่อสู้ของกองทัพอเมริกาในสงครามกลางเมืองของเวียดนาม¹¹⁰ ทำให้กลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกเข้าใจไปเองว่ารัฐบาลไทยให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาสันนิษฐานกองทัพอิสราเอล การตัดโควตาของผู้ค้าน้ำมันของประเทศต่างๆ เพื่อบังคับกดดันให้อิสราเอลถอนกำลังออกจากเขตที่เคยเป็นดินแดนของอาหรับ ได้รวมถึงโรงกลั่นน้ำมันที่จะซื้อน้ำมันดิบ หรือนำเข้า

¹⁰⁸ กลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือกลุ่มโอเปค, “Organization of the Petroleum Exporting Countries”, จาก http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

¹⁰⁹ ทัก เจลิมเตียร์น, *การเมืองระบบพหุอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), แปลโดย พรธณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกอบทอง สิริสุข, กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2552 หน้า 307

¹¹⁰ จอห์น แบสดินและแฮร์รี่ เจ. เบ็นดา, *ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ ลัทธิอาณานิคม ลัทธิชาตินิยม และการสลายตัวของลัทธิอาณานิคม*, (พิมพ์ครั้งที่ 2) แปลโดย ชื่นจิตต์ อ่ำไพพรรณ ภรณ์กาญจน์ยงูติ กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529, หน้า 182

น้ำมันเชื้อเพลิงมาประเทศไทยด้วย¹¹¹ รัฐบาลจึงส่งผู้แทนการค้าไทยไปเจรจาขอซื้อน้ำมันดิบเชลล์ และสาธารณรัฐประชาชนจีนขายน้ำมันดีเซล 50,000 ลิตรให้กับรัฐบาลไทย¹¹²

ขณะนั้นหลายประเทศก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤติน้ำมันโลก โดยมีกฎหมายให้หัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ ได้แก่ จำกัดความเร็วรถยนต์ (อิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรีย แคนาดา สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ) ห้ามใช้รถยนต์บนถนน (อิตาลี ฝรั่งเศส สวีเดน อังกฤษ) ห้ามเปิดไฟฟ้าโฆษณาสินค้า (อิตาลี สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย ญี่ปุ่น) กำหนดวันเวลาหรือห้ามสถานบริการน้ำมันขายน้ำมันตามเวลาที่กำหนด (ฟิลิปปินส์ แคนาดา เยอรมัน สวีเดน อังกฤษ และเวียดนาม) และกำหนดวันหยุดทำการของภาครัฐกิจและกิจการของรัฐ เพื่อประหยัดการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง และพลังงานไฟฟ้า¹¹³ ซึ่งผลกระทบของวิกฤติน้ำมันเป็นกรณีฉุกเฉินของรัฐ และฝ่ายบริหารมีหน้าที่โดยตรงที่จะพิจารณาว่าจะใช้อำนาจ ประการใด แต่การให้อำนาจ แก่ฝ่ายบริหารก็ไม่ได้เป็นไปอย่างไร้กฎเกณฑ์หรือหลักการ เพราะมีฉะนั้น ฝ่ายบริหารอาจอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้อำนาจตามอำเภอใจจนทำลายหลักนิติรัฐลง¹¹⁴

¹¹¹ คำแถลงของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ประธานคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาน้ำมันขาดแคลน) ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9, วันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม 2522, ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 272

¹¹² ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน “35 ปี ความสัมพันธ์ไทย-จีน ในหลากหลายมุมมอง”, “พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้นำคณะกรรมการค้าไทย”,

จาก <http://www.thaiembbeij.org/thaibizchina/th/thai-china/35years/detail.php?ID=5312>

¹¹³ สรุปจากคำกล่าวแถลงเหตุผลของการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยนายโอสถ โกศิน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ครั้งที่ 5), วันศุกร์ที่ 25 มกราคม 2517, หน้า 501

¹¹⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, “อ้างแล้ว”, หน้า 218

2. ข้อความคิดเกี่ยวกับการให้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ปกครองประเทศ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศต่าง ๆ มีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ประธานาธิบดี หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย ได้แก่ นายกรัฐมนตรี¹¹⁵

ระบบรัฐสภาของไทย ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขฝ่ายบริหารทรงใช้อำนาจของฝ่ายบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและมีคณะบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ในรูปของ “องค์กรกลุ่ม” โดยวิธีจัดการประชุมหารือเพื่อลงมติแก้ปัญหาต่างๆ บุคคลในคณะรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวง และมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการของกระทรวง

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสามารถกระทำการต่างๆ สามารถตัดสินใจและแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียว และรับผิดชอบในรูปของ “องค์กรเดี่ยว”¹¹⁶ รัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรียังได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามนโยบายที่แถลงต่อไว้รัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกได้ 4 ประการ คือ

1. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้น โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการปกครองประเทศ
2. การกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ (Imposition of state Policy) หมายถึง การอำนวยการปกครองหรือวางนโยบายบริหารประเทศหรือควบคุมกำกับราชการแผ่นดิน
3. การคุมกำลังทหารหรือจัดให้มีและใช้กำลังทหารเพื่อป้องกันประเทศทั้งในยามสงครามและสันติเพื่อความมั่นคงของประเทศ
4. การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการเจรจากับต่างประเทศ การทำข้อตกลงสนธิสัญญาต่างๆ การขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

¹¹⁵ สมพล วณิชพันธ์, “องค์กรบริหาร”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 1 – 7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (พิมพ์ครั้งที่ 40), นนทบุรี, 2551, หน้า 389

¹¹⁶ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553, หน้า 205

ในยามบ้านเมืองสงบหรือในภาวะปกติ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลไม่มีเหตุจำเป็นใดที่จะต้องใช้อำนาจอื่น แต่ว่าในช่วงเวลาที่รัฐแต่ละรัฐดำรงอยู่ในทางกฎหมายนั้น รัฐแต่ละรัฐไม่อาจจะดำเนินกิจกรรมของรัฐไป อย่างเป็นปกติธรรมดาเสมอไป อาจมีกรณีของรัฐต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่กระทบต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งบ่อเกิดแห่งภาวะไม่ปกตินั้นมีสองประเภท¹¹⁷ คือ

1. ภาวะไม่ปกติอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ภายนอกประเทศอาจมีสาเหตุจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ หรือภาวะคับขันจากสงครามโลก เป็นต้น

2. ภาวะไม่ปกติอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ภายในประเทศอาจจะมีสาเหตุมาจากการจลาจล หรือภาวะฝนแล้ง เป็นต้น

ระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของหลายประเทศจะให้อำนาจพิเศษ และหน้าที่ในยามฉุกเฉินนี้แก่ฝ่ายบริหารไม่ว่าระดับของสถานการณ์ จะมีระดับใด ตั้งแต่ภาวะฉุกเฉิน หรือภาวะกฏอัยการศึก หรือภาวะคับขัน เนื่องจากรัฐบาลที่มีอำนาจและความเข้มแข็งเท่านั้นที่จะสามารถควบคุมสถานการณ์วิกฤติได้¹¹⁸ องค์กรของฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดทราบข้อมูลต่างๆ ภายในประเทศและภายนอกประเทศได้ดีกว่าทุกองค์กร และเป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบสุขของประชาชน ปกป้องอธิปไตยของประเทศชาติ และการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารจะทำให้การแก้ไขปัญหาภาวะอันไม่ปกติของรัฐกลับคืนสู่ภาวะปกติ หรือสถานการณ์ที่รัฐดำเนินกิจกรรมไปแบบปกติธรรมดา

การให้อำนาจพิเศษ (Special Authority หรือ Special Power) หมายถึง การให้อำนาจบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง สามารถกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดๆ ซึ่งอำนาจพิเศษเช่นนี้ ได้แก่ อำนาจพิเศษในการออกกฎหมายได้เอง ในกรณีฉุกเฉินหรือคับขันโดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติหรือใช้อำนาจตุลาการได้เอง¹¹⁹ ซึ่งการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลในสถานการณ์หรือภาวะฉุกเฉิน แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตย ทั้งหลายก็ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งจำเป็นจึงมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหรือคับขันของรัฐ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้อย่างละเอียด โดยมีการแยกแยะลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนและในหลายกรณีค่อนข้าง

¹¹⁷ สมพล วัฒนพันธ์, องค์กรบริหาร, “อ้างแล้ว”, หน้า 389

¹¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, “อ้างแล้ว”, หน้า 218

¹¹⁹ ธนพิชญ์ มุลพุกฤษ, การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 8

ซับซ้อน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาวะฉุกเฉิน เช่น กรณีที่เกิดภัยพิบัติสาธารณะ คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อาจสั่งการให้ตำรวจของมลรัฐหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในมลรัฐหนึ่งได้¹²⁰ เป็นต้น

2. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958) บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีกำหนดมาตรการใด ๆ โดยสังเขป โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อปรากฏเหตุการณ์ฉุกเฉินซึ่งกระทบต่อสถาบันต่างๆ ความเป็นเอกราชของชาติบูรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนการปฏิบัติตามหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การกำหนดมาตรการที่จำเป็นดังกล่าว จะกระทำได้เมื่อประธานาธิบดีได้แจ้งให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทราบแล้ว เมื่อประกาศใช้มาตรการแล้วจะยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้¹²¹

3. ประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักร ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จึงไม่พบบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะพบได้ในประเพณีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือแนวทางปฏิบัติของรัฐและในคำพิพากษาของศาล ตลอดจนในกฎหมายประเพณีของอังกฤษ ในภาวะฉุกเฉินสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทค่อนข้างสูงในการออกพระราชบัญญัติหรือกำหนดให้อำนาจหรือคล้อยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง แต่รัฐสภายังคงเป็นรัฐาธิปไตย¹²²

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายไทย ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยสังเขป ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และในระบบกฎหมายไทยยังมีกฎหมายกำหนดคกเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นการทั่วไป ให้ฝ่ายทหารประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อประกาศใช้แล้วในเขตพื้นที่ใด ทหารจะมีอำนาจเหนือพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับปราบปราม การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งในบางกรณีอำนาจของศาลพลเรือนอาจถูกจำกัดลงได้ และสิทธิของปัจเจกบุคคลย่อมถูกจำกัดลงในหลายกรณี เมื่อพิจารณาหลักนิติรัฐแล้วกฎเกณฑ์ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 แม้ฉุกเฉินก็ตามก็ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ¹²³

2.1 การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย

เมื่อรัฐกลับเข้าสู่ภาวะปกติหรือในสถานการณ์ที่รัฐดำเนินกิจกรรมไปอย่างปกติธรรมดา การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของราษฎร จากการใช้อำนาจ

¹²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, “อ้างแล้ว”, หน้า 220

¹²¹ “อ้างแล้ว”, หน้า 218

¹²² “อ้างแล้ว”, หน้า 219

¹²³ “อ้างแล้ว”, หน้า 220

ตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ที่สำคัญก็คือ รัฐบาลจะกระทำการใด ๆ อันอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยปกติแล้ว คือ พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนตามหลักแบ่งแยกอำนาจ โดยหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันและมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน

รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ไม่ได้ โดยปราศจากหลักนิติรัฐ และหลักประชาธิปไตย¹²⁴ ซึ่งทั้งสองหลักการมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.1 หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์จากระบบการปกครองโดยทางตรงที่ประชาชนจะผลัดกันเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารนครรัฐ แต่ละนครเป็น “รัฐ” เล็กๆ มีพื้นที่เท่าเมืองๆ หนึ่งมีประชากรไม่มากนัก¹²⁵ การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองของรัฐและความหลากหลายทางความคิดจะยุติลงด้วยสันติวิธี ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐจะต้องได้รับเลือกมาจากประชาชนและจะมีความเกี่ยวพันในทางประชาธิปไตยไม่ขาดสาย และระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยราษฎรฝ่ายข้างมาก และในขณะเดียวกันก็เคารพเสียงข้างน้อย “ประชาธิปไตย” เป็นวิธีการในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองขึ้นในรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึงบรรดา กฎเกณฑ์แบบแผนซึ่งจัดระเบียบการเมืองการปกครองซึ่งสถาปนาองค์กรทำหน้าที่ที่จะเป็นผู้ปกครองในนามรัฐ

2.1.2 หลักนิติรัฐ

“นิติรัฐ” อาจพิจารณาในแง่ของรูปแบบ ได้แก่ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ และหลักการแบ่งแยกอำนาจ¹²⁶ หลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์ขั้นสูงสุดทำอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ หลักการของนิติรัฐ หลักนี้ ก่อให้เกิดหลักกฎหมายมหาชน ที่สำคัญคือ

¹²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, “อ้างแล้ว”, หน้าเดิม

¹²⁵ วิศรุต พิชญ์, *ประชาธิปไตย แนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525, หน้า 20

¹²⁶ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” *วารสารนิติศาสตร์*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 3(14), (กรกฎาคม 2527) : 42 – 60, หน้า 60

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักนี้ บรรดา การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักนี้ บรรดากฎหมาย ทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3) หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ หลักนี้ การกระทำ ขององค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจาก องค์กรฝ่ายบริหาร

นิติรัฐเป็นรัฐที่ตรงข้ามกับ “รัฐตำรวจ” (Polizeistaat) ซึ่งยึดหลักการการปฏิบัติ หน้าที่เพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม หรือ ชำรงไว้ซึ่งประ โยชน์สาธารณะ องค์กรผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองมีอำนาจออกกฎหมายที่มี ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเพื่อวางกฎเกณฑ์ รวมทั้งยังมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนได้¹²⁷ และนิติรัฐ (Rechtsstaat) ไม่เหมือนกับ “นิติธรรม” (Rule of Law) ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองและยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา หลักนิติธรรมมุ่งหมายไปที่การ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยเสมอกันภายในกรอบกฎหมาย ถึงแม้ว่าหลักนิติรัฐกับหลัก นิติธรรมจะมีความแตกต่างกันอยู่แต่หลักการทั้งสองก็เป็นหลักการที่มุ่งจะสร้างความยุติธรรม และ สันติสุข

จึงเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานของนิติรัฐ ซึ่งกำหนด ให้รัฐสภาซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากที่สุดเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงปฏิเสธ การใช้อำนาจอื่นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ แผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เคยกล่าวต่อที่ประชุมสภามหาผู้พิพากษาหัวหน้าศาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ 2 เมื่อ 6 กันยายน 2520

¹²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2547, หน้า 99

ใจความว่า “ในยามที่บ้านเมืองไม่ปกติ รัฐบาลก็จำเป็นต้องเลือกเอาหลักความมั่นคงของชาติเหนือสิ่งอื่นใด และถ้าบ้านเมืองไปไม่รอดเสียแล้ว หลักนิติธรรมนั่นเองก็ไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้”¹²⁸

2.2 หลักความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงของชาติเป็นทฤษฎีที่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารในภาวะไม่ปกติ ดังนั้น รัฐบาลที่ได้เข้ามาคุมอำนาจอย่างเด็ดขาด หรือคณะปฏิวัติ เมื่อเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จแล้ว ได้ออกประกาศหรือคำสั่งหลายฉบับไม่ผ่านกระบวนการทางฝ่ายนิติบัญญัติ โดยได้รับการสนับสนุนจากหลักความมั่นคงของชาติ (National Security)

ในวงการทหารความมั่นคงของชาติ หมายถึง ความมั่นคงปราศจากการรุกรานและการดำรงอยู่สภาพเอกราช และยังหมายความรวมถึงความมั่นคงของรัฐสมัยใหม่ด้วย ได้แก่¹²⁹

1. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง ประชาชนอยู่ดีกินดี ภาวะทางการเงินเศรษฐกิจของประเทศและการลงทุนเป็นไปโดยราบรื่น สตักเงินมีเสถียรภาพได้รับความนิยมนเชื่อถือ ดุลการค้าและดุลการชำระหนี้ต่างประเทศอยู่ในภาวะปกติ

2. ความมั่นคงในทางสังคม หมายถึง การที่ประชาชนอยู่ด้วยความสงบ รามรื่น อาชญากรรมลดลง มีการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม ประชาชนมีหลักประกันว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในด้านสวัสดิการและการสาธารณสุข

3. ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง การที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ ไม่เกิดการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือมีความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การชุมนุมประท้วงรัฐบาล

หลักความมั่นคงของชาติสนับสนุนให้หัวหน้าคณะปฏิวัติกระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และแปลงฐานะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ยังคงมีอำนาจคล้ายกับหัวหน้าคณะปฏิวัติโดยรัฐธรรมนูญหลายฉบับบัญญัติว่า ...“ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ในระบับปราบปรามการกระทำอันเป็นบ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร... ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย”¹³⁰

¹²⁸ วิชา มหาคุณ, “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม”, *วารสารกฎหมายจุฬา*, 1(4), (มกราคม – เมษายน 2521) : 1 – 8 หน้า 8

¹²⁹ ธนพิชญ์ มูลพฤกษ์, *การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร*, “อ้างแล้ว”, หน้า 33

¹³⁰ มาตรา 17 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 “ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระบับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ... ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย” ราชกิจจานุเบกษา

การทำรัฐประหารหลายครั้งหลายหนนั้น องค์กรตุลาการของไทย ยึดถือตามแนวทฤษฎีนิติศาสตร์สำนักกฎหมายบ้านเมือง เช่น เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ ก็ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ตลอดจนแก้ไขกฎหมายได้¹³¹ เป็นต้น และ“คำสั่งของนายกรัฐมนตรี” ย่อมมีผลในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ คือ¹³²

1. คำสั่งในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอัตราโทษหรือการเพิ่มโทษตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้หนักขึ้น เมื่อพิพากษาลงโทษแล้วให้บังคับคดีตามคำพิพากษาทันที โดยไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. คำสั่งในทางบริหาร ได้แก่ การสั่งในลักษณะเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

(28 มกราคม 2502), เล่ม 76 ตอนที่ 17 ฉบับพิเศษ, หน้า 7, รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งในลักษณะเดียวกัน คือ

มาตรา 17 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, “... เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการไปตามในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ”, ราชกิจจานุเบกษา (15 ธันวาคม 2515) เล่ม 89 ตอนที่ 192, ฉบับพิเศษ

มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ราชกิจจานุเบกษา (22 ตุลาคม 2519) เล่ม 93 ตอนที่ 135 ฉบับพิเศษ, หน้า 11, มาตรา 27 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ราชกิจจานุเบกษา (9 พฤศจิกายน 2520) เล่ม 94 ตอนที่ 111 ฉบับพิเศษ, หน้า 13

มาตรา 27 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 “, ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็น...” ราชกิจจานุเบกษา (1 มีนาคม 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ หน้า 11

มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็น ... โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ เป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”, ราชกิจจานุเบกษา (22 กรกฎาคม 2557) เล่ม 131 ตอนที่ 55ก, หน้า 15

¹³¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1162/2506 วินิจฉัยว่า เมื่อคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศได้สำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะสั่งบังคับประชาชนก็ถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม

¹³² ธนพิชญ์ มุลพุกฤษ, การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร, “อ่างแล้ว”, หน้า 128

3. คำสั่งในทางตุลาการ ได้แก่ การสั่งลงโทษบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากศาล รวมถึงคำสั่งยึดทรัพย์จากผู้ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบกระทำการเบียดบังยึดยกทรัพย์ของรัฐไปอันมีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

2.3 การให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด

พระราชกำหนดมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ และสามารถแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดขึ้นได้ เฉพาะกรณีพิเศษ ซึ่งมีสองกรณี คือ

1. กรณีเฉพาะในเรื่องภาษีอากรและเงินตราตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้เป็นกรณีที่อยู่ในสมัยประชุม และมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระราชกำหนดที่ตราขึ้นในกรณีนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดเฉพาะ”

2. กรณีทั่วไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดที่ตราขึ้นในกรณีนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดทั่วไป”



รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้คำนิยาม“พระราชกำหนด” หมายความว่าอย่างไร¹³³ ในส่วนของความหมายที่ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้น รองศาสตราจารย์

¹³³ มาตรา 29 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 “.. คณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่เหตุฉุกเฉินนั้นๆ ก็ทำได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง..” ราชกิจจานุเบกษา (27 มิถุนายน 2475) เล่ม 49 หน้า 176 และรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับบัญญัติถึงการตราพระราชกำหนด คือ

มาตรา 52 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 “ ..พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ราชกิจจานุเบกษา (10 ธันวาคม 2475) เล่ม 49 หน้า 547

มาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 “ ... ในเหตุที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทัน่วงทีมิได้ ..” ราชกิจจานุเบกษา (10 พฤษภาคม 2489) เล่ม 63 ตอนที่ 63 หน้า 347

มาตรา 80 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 “... การประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ” ราชกิจจานุเบกษา (9 พฤศจิกายน 2490) เล่ม 64 ตอนที่ 53 หน้า 27

มาตรา 150 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 “คำอนุมัติและไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ”, ราชกิจจานุเบกษา (23 มีนาคม 2492) เล่ม 66 ตอนที่ 17, หน้า 66

มาตรา 88 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 “ ... ถ้าสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็เป็นการอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น...”, ราชกิจจานุเบกษา (8 มีนาคม 2495) เล่ม 69 ตอนที่ 15 ฉบับพิเศษ, หน้า 26

มาตรา 146 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, ราชกิจจานุเบกษา (20 มิถุนายน 2511) เล่ม 85 ตอนที่พิเศษที่ ฉบับพิเศษ, หน้า 55, มาตรา 15 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 130

มาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ราชกิจจานุเบกษา (7 ตุลาคม 2517) เล่ม 91 ตอนที่ 169 ฉบับพิเศษ หน้า 72, มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 130

มาตรา 26 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 130, มาตรา 157 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 “ ...ถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป...” ราชกิจจานุเบกษา (22 ธันวาคม 2521) เล่ม 95 ตอนที่ 146 ฉบับพิเศษ, หน้า 52

มาตรา 26 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 130, มาตรา 172 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 “ ...การพิจารณา ยืนยันอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุม...” ราชกิจจานุเบกษา (9 ธันวาคม 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 216 ฉบับพิเศษ, หน้า 65

ดร.วรพจน์ วิสฺรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบาย เงื่อนไข และแบบพิธีของการตราพระราชกำหนดทั่วไป ดังนี้¹³⁴

1. การตราพระราชกำหนดจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ คำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ” หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงครามหรือเกิดสงครามกลางเมืองภายในประเทศ คำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้นและเกิดอันตรายที่มีผลกระทบอันเป็นภัยต่อสังคม คำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” หมายความว่า ได้มีภัยอันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ และคำว่า “เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้วหรือใกล้จะเกิดขึ้น

2. พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นจะต้องกำหนดมาตรการที่เป็นประโยชน์แก่การที่จะดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าองค์กรของรัฐองค์กรใดก็ตามใช้อำนาจตามกฎหมายใดมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หากเป็นที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งตั้งแต่แรกเริ่มแล้วว่า มาตรการนั้น ไม่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ได้เลยต้องถือว่าองค์กรของรัฐองค์กรนั้นใช้อำนาจตามอำเภอใจ

3. พระมหากษัตริย์ คือ องค์กรผู้มีอำนาจตราพระราชกำหนดโดยในการปกครองระบบรัฐสภา พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐไม่ต้องทรงรับพิศชอบในทางกฎหมาย หรือ

มาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “.. ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด..และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย...”, ราชกิจจานุเบกษา (11 ตุลาคม 2540) เล่ม 114 ตอนที่ 55ก, หน้า 57

มาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ราชกิจจานุเบกษา (1 ตุลาคม 2549) เล่ม 123 ตอนที่ 102ก หน้า 6

มาตรา 184 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา (24 สิงหาคม 2550) เล่ม 124 ตอนที่ 47ก หน้า 68, มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 130

มาตรา 172 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา (6 เมษายน 2560) เล่ม 134 ตอนที่ 40ก, หน้า 50

¹³⁴ วรพจน์ วิสฺรุตพิชญ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ“, พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องในการชุมนุมกันวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535”, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 1(22), (มีนาคม 2535): 45-54, หน้า 48 - 50

ในทางการเมือง พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนี้ได้ ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ และในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามหลักดำเนินงานขององค์กรกลุ่ม ซึ่งจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ อภิปรายโต้แย้ง จนกว่าจะมีมติออกมาได้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 บัญญัติให้ “คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว”¹³⁵

“ก่อนสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานับจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจวินิจฉัย”¹³⁶

กรณีพระราชกำหนดฉบับใด คราขึ้นในภาวะฉุกเฉินหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าฝ่ายบริหารย่อมจะทราบถึงสภาพเรื่องราวของปัญหาได้ดีกว่าทุกองค์กร¹³⁷ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นคราขึ้นไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดฉบับนั้นย่อมใช้บังคับไม่ได้มาตั้งแต่ต้น¹³⁸

เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติ เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วคณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนลงมติในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็นตลอดจนตั้งข้อสังเกต

¹³⁵ มาตรา 172 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, “อ้างแล้ว”

¹³⁶ ข้อ 17 (11) ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 อาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา (21 ธันวาคม 2550) เล่ม 124 ตอนที่ 96ก หน้า 19

¹³⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 วินิจฉัยว่าการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นหรือไม่ รัฐบาลย่อมเป็นผู้อยู่ในสถานะที่จะทราบถึงสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศได้ดีกว่าทุกองค์กร

¹³⁸ มาตรา 173 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 135

และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้พระราชกำหนดเท่านั้น แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี การลงมตินั้นให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ¹³⁹

ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และหากพระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดและพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่ไม่อนุมัตินั้นมีผล

การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภาไทย มีพระราชกำหนดที่รัฐสภาไม่อนุมัติ เช่น พระราชกำหนดจัดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติไม่อนุมัติ¹⁴⁰ พระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมมณฑล พ.ศ. 2487 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติไม่อนุมัติ¹⁴¹ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้วและลงมติไม่อนุมัติ¹⁴² เป็นต้น

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เห็นว่า การอนุมัติพระราชกำหนด หรือไม่อนุมัติของรัฐสภา เป็นการแสดงให้เห็นว่าการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้นยังไม่สมบูรณ์อยู่ในตัวเอง ซึ่งยังต้องรอการอนุมัติจากองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายที่แท้จริงและความมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับของพระราชกำหนดก็ยังขึ้นอยู่กับความยินยอมหรือไม่ยินยอมของรัฐสภาอยู่นั่นเอง¹⁴³

¹³⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร ในการตราพระราชกำหนด”, *วารสารจตุรนิติ*, 6(4), (กรกฎาคม – สิงหาคม 2552) : 4 – 11, หน้า 10

¹⁴⁰ *ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 สมัยสามัญ วันที่ 20 กรกฎาคม 2487*

¹⁴¹ *ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5 สมัยสามัญ วันที่ 22 กรกฎาคม 2487*

¹⁴² *ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 สมัยสามัญ วันที่ 1 พฤษภาคม 2529*

¹⁴³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*, “อ่างแล้ว”, *เชิงอรรถ*ที่ 51, หน้า 28

3. พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

3.1 กฎหมายที่มีอยู่ ก่อนจะมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้

กฎหมายที่มีอยู่ ก่อนจะมีการตราพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ได้แก่ พระราชบัญญัติหลายฉบับให้รัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย มีอำนาจกำหนดมาตรการเพื่อทำการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น การผลิต¹⁴⁴ การเสียภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร¹⁴⁵ การบรรจุก๊าซ

¹⁴⁴ มาตรา 23 พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ราชกิจจานุเบกษา (23 เมษายน 2514) เล่ม 88 ตอนที่ 43 ฉบับพิเศษ หน้า 35, “ปีโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปีโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตน หรือบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน”

มาตรา 61 “ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการให้ผู้รับสัมปทานจัดหาปีโตรเลียมให้เพียงพอกับความต้องการใช้ในราชอาณาจักร” “ในกรณีมีการห้ามส่งปีโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ทั้งหมด หรือบางส่วนออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามส่งไป ณ ที่ใดเป็นการชั่วคราวได้ หรือเมื่อพิจารณาเห็นสมควรอาจสั่งให้ผู้รับสัมปทานจัดหาปีโตรเลียมที่มีคุณภาพเหมาะสม เพื่อให้มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในราชอาณาจักรตามราคาที่กำหนด โดยผู้รับสัมปทานต้องจัดหาปีโตรเลียมตามอัตราส่วนของปีโตรเลียมที่ตนผลิตได้กับปีโตรเลียมที่ผลิตในประเทศในรอบหกเดือน”

มาตรา 19 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ราชกิจจานุเบกษา (23 เมษายน 2514) เล่ม 88 ตอนที่ 43 ฉบับพิเศษ หน้า 63, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง” “ให้จัดเก็บภาษีเงินได้จากผู้ประกอบการปีโตรเลียมตามอัตราและวิธีการพิเศษต่างหากจากภาษีเงินได้ที่เก็บตามประมวลรัษฎากร”

ข้อ 1 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 331 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ราชกิจจานุเบกษา (13 ธันวาคม 2515) เล่ม 89 ตอนที่ 190 ฉบับพิเศษ หน้า 163, “ให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ของผู้รับสัมปทานมาใช้บังคับแก่เอกชนผู้ลงทุนหรือผู้ร่วมหรือร่วมลงทุนกับกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้”

¹⁴⁵ มาตรา 4 พระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2507 ราชกิจจานุเบกษา (12 พฤษภาคม 2507) เล่ม 81 ตอนที่ 43 หน้า 306, “ให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมเสียภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ เช่น น้ำมันเบนซิน และน้ำมันเครื่องชนิดที่คล้ายกัน 1 ลิตร ในอัตรา 0.80 บาท เศษของลิตรนับเป็นลิตร “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวง” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

ปิโตรเลียมเหลว¹⁴⁶ การขนส่ง การเก็บรักษา การมีไว้ในครอบครอง การจำหน่าย¹⁴⁷และการ
สำรอง¹⁴⁸ เป็นต้น

พระราชบัญญัติอีกหลายฉบับให้อำนาจคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ
เพื่อกำหนดมาตรการ ได้แก่ การส่งออกนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร¹⁴⁹

ราชกิจจานุเบกษา (20 กันยายน 2527) เล่ม 101 ตอนที่ 127 ฉบับพิเศษ หน้า 7 และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต
พ.ศ. 2560 ราชกิจจานุเบกษา (20 มีนาคม 2560) เล่ม 101 ตอนที่ 134 ตอนที่ 32ก หน้า 1

¹⁴⁶ ข้อ 8 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 ราชกิจจานุเบกษา, (29 ธันวาคม
2514) เล่ม 88 ตอนที่ 148 หน้า 1, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด
รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต ขนาดการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว กำหนดอำนาจหน้าที่ของ
พนักงานเจ้าหน้าที่ นายตรวจ และกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน”

¹⁴⁷ มาตรา 6 พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2474 อ่างแล้วจึงอรรถ
ที่ 87, “ให้การเก็บ การขนถ่าย และจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ผู้ซึ่ง
เสนาบติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งขึ้นให้มีหน้าที่ทำการ”

¹⁴⁸ มาตรา 5 พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2509 ราชกิจจานุเบกษา (20 กันยายน 2527) เล่ม 83
ตอนที่ 109 ฉบับพิเศษ หน้า 1, “ให้ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองน้ำมันในสถานที่กักเก็บหรือสถานที่เก็บไม่ต่ำกว่าร้อยละห้า
ของปริมาณน้ำมันที่ซื้อหรือได้มาหรือที่กักเก็บได้ในปีหนึ่ง ผู้ค้าน้ำมันต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเศรษฐกิจ” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ราชกิจจานุเบกษา (11 พฤษภาคม
2521) เล่ม 94 ตอนที่ 50 หน้า 1 และพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 อ่างแล้วจึงอรรถที่ 1

¹⁴⁹ มาตรา 3 พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า
บางอย่าง พุทธศักราช 2482 ราชกิจจานุเบกษา (26 ตุลาคม 2482) เล่ม 56 หน้า 1329, “ให้มีคณะกรรมการควบคุม
การส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าที่ถูกควบคุม มีปลัดกระทรวงเศรษฐกิจเป็น
ประธาน โดยมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
เศรษฐกิจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อบังคับการปฏิบัติการ
หากรัฐบาลจะควบคุมสินค้าใดๆ ให้กำหนดขึ้น โดยตราพระราชกฤษฎีกาให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาต
ในการส่งออกหรือในการนำเข้า เช่น พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป็นอกพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้า
บางอย่าง (ฉบับที่ 40) พ.ศ. 2518 ราชกิจจานุเบกษา (5 มีนาคม 2518) เล่ม 92 ตอนที่ 55 ฉบับพิเศษ หน้า 48, ห้าม
ส่งก๊าซปิโตรเลียมออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์”
มาตรา 9 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 3 พระราชบัญญัติน้ำมันมีความผิดต้อง
ระวางโทษ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า
พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา (9 พฤษภาคม 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 74 ฉบับพิเศษ หน้า 1

การควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค¹⁵⁰ การควบคุม โภคภัณฑ์¹⁵¹ การควบคุมราคาจำหน่ายขายปลีก¹⁵² และการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง¹⁵³

¹⁵⁰ มาตรา 8 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 ราชกิจจานุเบกษา (6 กุมภาพันธ์ 2488) เล่ม 62 ตอนที่ 9 หน้า 157, “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานมีอำนาจกำหนดเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นใดที่จะให้อยู่ในความควบคุม เพื่อให้เพียงพอแก่ความต้องการที่วราชาอาณาจักรหรือเฉพาะในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใด จัดการปันส่วนในการซื้อ การขาย วางเงื่อนไข ของการซื้อ ณ ที่แห่งใดโดยบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับมอบอำนาจอนุญาต” “ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสิบปี” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546 ราชกิจจานุเบกษา (4 พฤศจิกายน 2546) เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก หน้า 3

¹⁵¹ มาตรา 9 พระราชบัญญัติควบคุม โภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ราชกิจจานุเบกษา (26 กุมภาพันธ์ 2495) เล่ม 69 ตอนที่ 12 หน้า 188, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการเมื่อมีความจำเป็นเกิดขึ้นเพื่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศให้รัฐบาลมีอำนาจควบคุม โภคภัณฑ์ได้โดยกำหนดให้บุคคลจะมีไว้ในครอบครองหรือการจำหน่าย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วน โภคภัณฑ์ประเภทใดจะควบคุมให้ระบุนุ โดยกฎกระทรวง ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษ ในกรณีกระทำความผิดซ้ำให้ระวางโทษทวีคูณ โภคภัณฑ์ซึ่งเกี่ยวเนื่องให้รับเสีย”

¹⁵² มาตรา 8 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ราชกิจจานุเบกษา (21 สิงหาคม 2490) เล่ม 64 ตอนที่ 38 ฉบับพิเศษ หน้า 14, “ให้มีคณะกรรมการกลาง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุมและออกประกาศ กำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือการขายปลีก เช่น ประกาศคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 122) พ.ศ. 2521 เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 9 มีนาคม 2521 ราชกิจจานุเบกษา (9 มีนาคม 2521) เล่ม 95 ฉบับพิเศษ หน้า 23 “น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ ห้ามขายปลีกเกินกว่าราคาดังกล่าว 4.98 บาท” และ “ผู้ประกอบการควบคุมต้องแจ้งราคาขายสินค้าที่ผู้ประกอบการควบคุมนั้นเป็นผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา (1 พฤษภาคม 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 69 ฉบับพิเศษ หน้า 38

¹⁵³ มาตรา 6 พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ราชกิจจานุเบกษา (4 ตุลาคม 2483) เล่ม 57 หน้า 486, “ให้มีคณะกรรมการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจะจัดตั้งขึ้น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นประธาน ผู้แทนกรมเชื้อเพลิงเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนกองทัพอากาศ คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะให้มีการปันส่วน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำการสอบสวนเพื่อทราบปริมาณของน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด กำหนดเกณฑ์ปกติและอัตรา

พระราชบัญญัติอีกหลายฉบับให้อำนาจจัดตั้งองค์การของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ¹⁵⁴ จัดตั้งองค์การพลังงานอื่น¹⁵⁵ องค์การเพื่อผลิตไฟฟ้า¹⁵⁶ ส่งเสริมกิจการไฟฟ้า¹⁵⁷ จำหน่ายไฟฟ้าในเขตนครหลวง¹⁵⁸ และจำหน่ายไฟฟ้าในส่วนภูมิภาค¹⁵⁹

เป็นส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ควบคุมการซื้อขายรวมตลอดทั้งวางระเบียบการอนุญาตให้ซื้อและให้ขายและให้คณะกรรมการจังหวัดภายในเขตจังหวัด คณะกรรมการอำเภอภายในเขตอำเภอเป็นคณะกรรมการเป็นส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ช่วยคณะกรรมการกลางดำเนินการ” “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ และกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง” เช่น กฎกระทรวงกลาโหม กระทรวงเศรษฐกิจ และกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติเป็นส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ราชกิจจานุเบกษา (7 เมษายน 2484) เล่ม 58 ตอนที่ 36 หน้า 487, “ค่าธรรมเนียมขอซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ ลับละ 5 สตางค์ ใบอนุญาตให้ขายน้ำมันเชื้อเพลิงหรือใบแทนฉบับละ 1 บาท” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ราชกิจจานุเบกษา (8 มิถุนายน 2560) เล่ม 134 ตอนที่ 61ก หน้า 1

¹⁵⁴ มาตรา 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา (17 กุมภาพันธ์ 2496) เล่ม 70 ตอนที่ 14 หน้า 268, “ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการ ... โดยใช้ทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

¹⁵⁵ มาตรา 44 พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา (6 มกราคม 2496) เล่ม 70 ตอนที่ 3 หน้า 1 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา (12 กุมภาพันธ์ 2535) เล่ม 109 ตอนที่ 9 หน้า 9, “ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการพลังงานแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวง หรือให้ตราพระราชเป็นกฤษฎีกา เมื่อคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรให้จัดตั้งองค์การพลังงานใดขึ้น”

คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ อาศัยอำนาจมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อผลิตพลังงาน โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ พ.ศ. 2497 ราชกิจจานุเบกษา (11 พฤษภาคม 2497) เล่ม 71 ตอนที่ 30 หน้า 712, พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ พ.ศ. 2497 ราชกิจจานุเบกษา (11 พฤษภาคม 2497) เล่ม 71 ตอนที่ 30 หน้า 715 ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2503 ราชกิจจานุเบกษา (13 ธันวาคม 2503) เล่ม 77 ตอนที่ 101 หน้า 1054,

“องค์การลิกไนท์ขายกิจการผลิตวัตถุเคมีจากลิกไนต์ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการพลังงาน”, จึงมีการตราพระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา (13 ธันวาคม 2503) เล่ม 77 ตอนที่ 101, หน้า 1052, “ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงและมีหน้าที่กำกับ โดยทั่วไปซึ่งกิจการของการลิกไนท์”

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. 2500, ราชกิจจานุเบกษา (7 กันยายน 2500) เล่ม 74 ตอนที่ 74 ฉบับพิเศษ, หน้า 28, “ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับกิจการของการไฟฟ้าอันฮี” เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจากน้ำของเขื่อนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคส่งไปจำหน่ายในภาคเหนือและภาคกลางและจังหวัดพระนครและธนบุรี

การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น เช่น กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขการดำเนินกิจการโรงงาน¹⁶⁰ กำหนดวันเวลาในการเปิดและปิดและเงื่อนไขในการดำเนินกิจการของโรงมหรสพ โรงภาพยนตร์ สถานบริการ ภัตตาคาร หรือสถานบันเทิงอื่นๆ¹⁶¹ กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขในการ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2505 ราชกิจจานุเบกษา (1 พฤศจิกายน 2505) เล่ม 79 ตอนที่ 98 หน้า 38, “ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับ โดยทั่วไปซึ่งกิจการของการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อดำเนินธุรกิจพลังงานไฟฟ้าโครงการน้ำพอง”

¹⁵⁶ มาตรา 3 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ราชกิจจานุเบกษา (2 พฤศจิกายน 2511) เล่ม 85 ตอนที่ 102 ฉบับพิเศษ หน้า 2, “ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2505 โดยให้รวมกิจการของการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือเข้ามาอยู่ในกิจการของ กฟผ.” ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้ปฏิบัติการตามมติของคณะรัฐมนตรี”

¹⁵⁷ มาตรา 14 พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พุทธศักราช 2484 ราชกิจจานุเบกษา (25 ตุลาคม 2484) เล่ม 58 หน้า 1462, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้ผู้ประกอบการไฟฟ้าต้องปฏิบัติ เช่น การให้แสงสว่างในสาธารณสถาน”

¹⁵⁸ มาตรา 6 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ราชกิจจานุเบกษา (31 กรกฎาคม 2501) เล่ม 75 ตอนที่ 58 ฉบับพิเศษ หน้า 4, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการจัดให้ได้มาและจำหน่ายไฟฟ้าในท้องที่จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดอื่นที่การไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย และกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล ดำเนินการอยู่แล้ว”

¹⁵⁹ มาตรา 7 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ราชกิจจานุเบกษา (31 กรกฎาคม 2501) เล่ม 77 ตอนที่ 78 หน้า 785, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการจัดให้ได้มาจัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเขตภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่และห้ามมิให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า”

¹⁶⁰ มาตรา 7 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ราชกิจจานุเบกษา (6 มีนาคม 2512) เล่ม 86 ตอนที่ 19 หน้า 61, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงาน การควบคุมโรงงาน การสั่งพักใช้ใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต บทกำหนดโทษ เพื่อควบคุมการจัดตั้งโรงงาน” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา (9 เมษายน 2535) เล่ม 109 ตอนที่ 44 หน้า 62

¹⁶¹ มาตรา 30 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ราชกิจจานุเบกษา (4 ตุลาคม 2509), เล่ม 83 ตอนที่ 88, หน้า 639, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง และกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

ใช้ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะที่ใช้ในกิจการสาธารณะหรือยานพาหนะส่วนบุคคล¹⁶² และ การใช้พลังงานไฟฟ้าในอาคาร ในการโฆษณา และในสถานที่อื่นๆ¹⁶³

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่น้ำมันหาคือได้ยากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน และการที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นทำให้ต้นทุนเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศสูงขึ้นไปด้วย การดำเนินการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จึงไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แยกปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งหมายความว่า ไม่ต้องนำเอากฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้ ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติซ้ำซ้อนกัน

การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ จะต้องตราเป็นกฎกระทรวง หรือตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะใช้ระยะเวลานาน อาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่น้ำมันเชื้อเพลิงราคาสูงขึ้น หา ซื่อ ได้มีจำนวนน้อย กฎหมายบางฉบับให้รายงานต่อรัฐบาลเป็นรายเดือนและใช้บังคับมาตั้งแต่ ก่อนที่จะมีการสร้างโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องความเจริญของบ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป การบังคับใช้กฎหมายพร้อมกันหลายฉบับอาจนำมาซึ่งปัญหาการขัดหรือแย้งกับ บทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ เช่น การกำหนดโทษ การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ เพื่อตรวจค้น หรือการให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดๆ¹⁶⁴ เป็นต้น สมควรให้มี กฎหมาย ว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง อาศัยอำนาจมาตรา 15 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ตราพระราชกำหนดแก้ไข และ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันประกาศ

¹⁶² มาตรา 6 พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497 ราชกิจจานุเบกษา (9 กุมภาพันธ์ 2497) เล่ม 71 ตอนที่ 11 หน้า 158, “ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง” ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง ทางบก พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา (21 มีนาคม 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 38 ฉบับพิเศษ, หน้า 1

¹⁶³ มาตรา 15 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ราชกิจจานุเบกษา (24 พฤศจิกายน 2497) เล่ม 53, หน้า 868, “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง หรือ อนุมัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”, ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา (14 พฤษภาคม 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 80 ฉบับพิเศษ, หน้า 1

¹⁶⁴ มาตรา 20 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ราชกิจจานุเบกษา (11 มีนาคม 2495) เล่ม 69 ตอนที่ 16, หน้า 278, “ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้กระทำความผิดต่อบทบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ ระหว่างอาทิตย์ขึ้นถึงอาทิตย์ตกเพื่อตรวจค้น” ถูกยกเลิกโดยพระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ราชกิจจานุเบกษา (16 กรกฎาคม 2548), เล่ม 122 ตอนที่ 58ก, หน้า 1

ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป¹⁶⁵ ทั้งสิ้น 11 มาตรา ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกำหนดฉบับนี้ มีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แยกปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่

คณะรัฐมนตรีได้นำพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยรัฐบาลมอบให้นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าของเรื่อง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แถลงด้วย¹⁶⁶

3.2 เจตนารมณ์และความมุ่งหมายของพระราชกำหนดฉบับนี้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาขณะนั้น ได้พิจารณาพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยรัฐบาลได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถึงความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้นมีความมุ่งหมายสองประการ คือ

1. เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและความปลอดภัยของประเทศชาติ
2. เพื่อให้ความผาสุกแก่ประชาชนเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยมีความจำเป็น

สองประการ คือ ก็เพื่อจะไม่ต้องนำเอากฎหมายต่างๆ มาใช้ทีละฉบับๆ และการใช้มาตรการต่างๆ ต้องแก้ไขโดยฉับพลันทันทีจึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้¹⁶⁷ คือ

3.2.1 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรอง และการส่งออกนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด
- (2) การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น
- (3) การใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น เช่น

¹⁶⁵ มาตรา 2 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2516, “อ้างแล้ว”, เชิงบรรทัดที่ 12

¹⁶⁶ คำแถลงของนายสัญญา ธรรมศักดิ์(นายกรัฐมนตรี) ปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 5 วันศุกร์ที่ 25 มกราคม 2517 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม หน้า 499

¹⁶⁷ มาตรา 11 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “อ้างแล้ว”, เชิงบรรทัดที่ 165

- (ก) กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขการดำเนินกิจการโรงงาน
 - (ข) กำหนดวันเวลาในการเปิดและปิดและเงื่อนไขในการดำเนินกิจการของโรงมหรสพ โรงภาพยนตร์ สถานบริการ ภัตตาคาร หรือสถานบันเทิงอื่น ๆ
 - (ค) กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขในการใช้ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะที่ใช้ในกิจการสาธารณะหรือยานพาหนะส่วนบุคคล
 - (ง) การใช้พลังงานไฟฟ้าในอาคารในการโฆษณาและในสถานที่อื่น ๆ
- (4) การปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด

นายบุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่า “นายกรัฐมนตรี หรือบุคคลที่ท่านจะได้มอบหมายให้ใช้อำนาจนั้นควรใช้อำนาจนั้นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ และมีความยุติธรรม เพื่อจะก่อให้เกิดผลในทางแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้อย่างจริงจัง และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต”

“ในการแก้ปัญหาที่มีสาเหตุจากปริมาณการผลิตที่น้อยลง หรือนำน้ำมันเข้ามาไม่ได้และการใช้สินค้ามีมากขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากมาตรการที่เด็ดขาด อาจเป็นการส่งเสริมการกักตุน และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวบ้านที่เกิดตระหนกตกใจ จึงสะสมน้ำมันไว้เพื่อใช้ในอนาคตกมากขึ้นและจะสร้างความเดือดร้อนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ”¹⁶⁸

3.2.2 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายบุคคลใดหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ

เพื่อรวบรวมกำลังเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการในเรื่องนี้ “การปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายและให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นปฏิบัติการแทนได้โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้”¹⁶⁹

3.2.3 คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“คำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งได้สั่งการตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไป” และ“คำสั่งมอบหมายของนายกรัฐมนตรีตามวรรคสอง”

¹⁶⁸ คำอภิปรายของนายบุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏในรายงานการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 5, วันศุกร์ที่ 25 มกราคม 2517, ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, หน้า 505

¹⁶⁹ มาตรา 3 วรรคสอง พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็ງอ้าง”

คำสั่งทั้งสองประเภทดังกล่าว ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁷⁰ โดยปกติจะใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ

3.2.4 นายกรัฐมนตรีต้องแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีทราบ

“เมื่อ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างใดตามมาตรา 3 แล้ว ให้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเมื่อได้มีการปฏิบัติการอย่างใดตามพระราชกำหนดนี้ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ”¹⁷¹ เพื่อให้รัฐมนตรีมีโอกาสได้ไตร่ตรองหรือทบทวน

นายประชุม โฉมฉาย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่า “การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีควรจะมีการบัญญัติถึงวิธีการอื่น หรือการรายงานให้สภาทราบด้วย”¹⁷²

3.2.5 ความคิดและโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

เพื่อป้องกันปราบปรามผู้ทุจริตแสวงหาประโยชน์และกักตุนน้ำมัน พระราชกำหนดฉบับนี้บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งตามมาตรา 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”¹⁷³

3.2.6 พนักงานเจ้าหน้าที่

“ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”¹⁷⁴ “ให้บุคคลและกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”¹⁷⁵ ซึ่งความเป็นเจ้าพนักงาน กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เป็น

¹⁷⁰ มาตรา 3 วรรคสาม พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็ງอ้าง”

¹⁷¹ มาตรา 4 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็ງอ้าง”

¹⁷² คำอภิปรายของนายประชุม โฉมฉาย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 5, วันศุกร์ที่ 25 มกราคม 2517, ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, หน้า 513

¹⁷³ มาตรา 8 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “อ้างแล้ว”, เชียงอรรถที่ 167

¹⁷⁴ มาตรา 5 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็ງอ้าง”

¹⁷⁵ มาตรา 6 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็ງอ้าง”

เจ้าพนักงานนั้น มีอำนาจและหน้าที่ในเวลาเดียวกันซึ่งเป็นการคุ้มครองที่เป็นคุณ และควบคุมที่เป็นโทษแก่เจ้าพนักงาน

3.2.7 ความผิดและโทษสำหรับผู้กระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

“ในการปฏิบัติตามหน้าที่ให้บุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ หรือสั่งให้บุคคลใดให้ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารใด ๆ ใด”¹⁷⁶

“ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายรัฐมนตรีที่สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ หรือสั่งให้บุคคลใดให้ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารใด ๆ หรือไม่ให้ความสะดวกแก่ผู้ใดที่ได้รับมอบหมายจากนายรัฐมนตรีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ต้องระวางโทษไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”¹⁷⁷

3.2.8 กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บัญญัติว่า “พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับมีกำหนดหนึ่งปี”¹⁷⁸ เมื่อผู้แทนคณะรัฐมนตรีกล่าวต่อสภาว่าขอใช้เวลาเพียงหนึ่งปี¹⁷⁹ ทำนองเดียวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เป็นกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปี”¹⁸⁰

¹⁷⁶ มาตรา 7 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็งอ้าง”

¹⁷⁷ มาตรา 9 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็งอ้าง”

¹⁷⁸ มาตรา 10 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็งอ้าง”
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2517 ราชกิจจานุเบกษา (24 ธันวาคม 2517) เล่ม 91 ตอนที่ 221 หน้า 527, พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ราชกิจจานุเบกษา (23 ธันวาคม 2518) เล่ม 92 ตอนที่ 260 ฉบับพิเศษ หน้า 1, พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ราชกิจจานุเบกษา (24 ธันวาคม 2519) เล่ม 93 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ หน้า 49 และยกเลิกโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 ราชกิจจานุเบกษา, (26 ธันวาคม 2520) เล่ม 94 ตอนที่ 133 ฉบับพิเศษ, หน้า 3

¹⁷⁹ คำแถลงของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (นายกรัฐมนตรี), “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 166, หน้า 501

¹⁸⁰ มาตรา 3 พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484, “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 99 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2485, “ให้ขยายเวลาใช้กฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันออกไปจนถึงเวลาสิ้นสุดแห่งสงครามซึ่งประเทศไทยกำลังอยู่” ราชกิจจานุเบกษา (13 ตุลาคม 2485), เล่ม 59 ตอนที่ 66, หน้า 1817

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาพระราชกำหนดฉบับนี้ตามที่ คณะรัฐมนตรีเสนอแล้ว ลงมติอนุมัติ¹⁸¹ พระราชกำหนดนี้จึงบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ตามบทบัญญัติมาตรา 15 วรคสอง แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515¹⁸²

3.3 การแก้ไขเพิ่มเติมขยายระยะเวลาการใช้บังคับ

นับจากมีพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว มีกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกัน ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ในรูปของพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด จำนวน 4 ฉบับ คือ

3.3.1 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2517

คณะรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ได้ประชุมปรึกษาและลงมติให้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยมีหลักการ คือ แก้ไขกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จากหนึ่งปีเป็นสองปี เนื่องจากพระราชกำหนดนี้มีกำหนดระยะเวลาให้บังคับใช้ได้เพียงหนึ่งปี และจะสิ้นสุดในวันที่ 26 ธันวาคม 2517 แต่ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังไม่มีแนวโน้มจะสิ้นสุดสมควรขยายระยะเวลาใช้บังคับพระราชกำหนดนี้ ไปอีกหนึ่งปี¹⁸³ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา โดยกรรมาธิการเต็มสภารวดเดียวสามวาระตามมติที่รัฐบาลเสนอ¹⁸⁴ (ไม่มีสมาชิกอภิปราย) และ

¹⁸¹ ปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 , (ครั้งที่ 5) , วันที่ 25 มกราคม 2517, หน้า 520

¹⁸² ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2517, ราชกิจจานุเบกษา (12 กุมภาพันธ์ 2517) เล่ม 91 ตอนที่ 25, หน้า 101

¹⁸³ คำแถลงของนายศรีภูมิ สุขเนตร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม), ปรากฏในรายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา (ครั้งที่ 20), วันศุกร์ที่ 20 ธันวาคม 2517, ณ ตึกรัฐสภา, หน้า 24 - 25

¹⁸⁴ นายอรุณ สรเทศน์, (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา, (ครั้งที่ 20), วันศุกร์ที่ 20 ธันวาคม 2517 ณ ตึกรัฐสภา, หน้า 41

ลงมติเห็นสมควรนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกใช้บังคับเป็นกฎหมายอันเป็นการยกเลิกมาตรา 10 เดิม และบัญญัติให้ใช้ความต่อไปนี้แทนมาตรา 10 “พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับมีกำหนดสองปี”¹⁸⁵

3.3.2 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518

คณะรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมท) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดนี้มีกำหนดระยะเวลาให้บังคับใช้ได้เพียงสองปี แต่ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังไม่มีแนวโน้มที่จะสิ้นสุด และขณะนั้นอยู่นอกสมัยประชุมหรือสภายังปิดอยู่ โดยพระราชกำหนดนี้กำลังจะสิ้นอายุ¹⁸⁶ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ตราพระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม 2518 โดยยกเลิกความในมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทนมาตรา 10 “พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับมีกำหนดสามปี”¹⁸⁷ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางทั้งประเด็นข้อเท็จจริง และประเด็นทางการเมือง¹⁸⁸

นายเสนาะ เอกพจน์ วุฒิสมาชิก เห็นว่า¹⁸⁹ พระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ตราขึ้นอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 190 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแตกต่างจากความมุ่งหมายของฉบับแรกที่มุ่งหมายเพื่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่ง

¹⁸⁵ มาตรา 3 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2517, “อ้างแล้ว”, เฉียงอรุณที่ 178

¹⁸⁶ คำแถลงของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมท (นายกรัฐมนตรี) ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2519 (สมัยสามัญ สมัยแรก), วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤษภาคม 2519, ณ ตึกรัฐสภา, หน้า 335

¹⁸⁷ มาตรา 3 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 อ้างแล้ว เฉียงอรุณที่ 178

¹⁸⁸ ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2519 (สามัญสมัยแรก), วันที่ 6 พฤษภาคม 2519 และปรากฏในรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2519 (สามัญสมัยแรก), วันที่ 12 พฤษภาคม 2519

¹⁸⁹ คำอภิปรายของนายเสนาะ เอกพจน์ วุฒิสมาชิก ปรากฏในรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2519 (สามัญสมัยแรก), วันพุธที่ 12 พฤษภาคม 2519, ณ ตึกรัฐสภา หน้า 25 – 27, โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การพิจารณาของรัฐสภาจะอนุมัติ ไม่อนุมัติเท่านั้น จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นไม่ได้ หากจะแก้ไขต้องทำเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่

ฉบับที่สองอาจไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายนี้มีบทบัญญัติโทษทางอาญาตราขึ้นโดยรัฐสภาที่ไม่ได้มาจากประชาชนของชาติ ถือว่ากฎหมายแบบนี้จะนำมาบังคับใช้ชั่วคราวโดยวิธีการต่ออายุครั้งละปี ก็เท่ากับว่าฝ่ายบริหารทำหน้าที่รัฐสภาเสียเอง จึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชกำหนดนี้เสียใหม่ทั้งฉบับ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นพระราชบัญญัติต่อไป¹⁹⁰

3.3.3 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

คณะรัฐมนตรี(นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ได้ประชุมปรึกษาและลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นเรื่องด่วน โดยมีหลักการขยายกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จากสามปีเป็นสี่ปี โดยที่กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จะสิ้นสุดลง ในวันที่ 26 ธันวาคม 2519 “เนื่องจากขณะนี้ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในราชอาณาจักรยังคงมีอยู่ สมควรขยายเวลาบังคับพระราชกำหนดดังกล่าวต่อไปอีกระยะหนึ่ง”¹⁹¹ โดยยกเลิกความในมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทนมาตรา 10 “พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับมีกำหนดสี่ปี”¹⁹²

3.3.4 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520

คณะรัฐมนตรี (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ได้ประชุมปรึกษา และลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลักการ คือ พระราช

¹⁹⁰ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518, ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2519 ราชกิจจานุเบกษา, (1 มิถุนายน 2519) เล่ม 93 ตอนที่ 80, หน้า 96

¹⁹¹ คำแถลงของนายอัมพร จันทรวิจิตร, (รองนายกรัฐมนตรี) ปรากฏในรายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, (ครั้งที่ 4), วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2519, ณ ตึกรัฐสภา, หน้า 156

¹⁹² มาตรา 3 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 178

กำหนดนี้จะสิ้นสุดลงในวันที่ 27 ธันวาคม 2520 “โดยภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงมีอยู่ และมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายนี้ต่อไปอีกจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาไว้ได้ และเพื่อให้สามารถ บังคับกฎหมายนี้ได้ต่อไป โดยไม่มีกำหนดเวลาเช่นเดียวกับกฎหมายอื่นๆ ไป”¹⁹³ “ให้ยกเลิกมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516” ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519¹⁹⁴

4. กฎหมายการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁹⁵

ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองระบอบประธานาธิบดี (The Presidential System) มีลักษณะแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด (Separation of Power) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ¹⁹⁶

การออกกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจ ที่กล่าวมาในวรรคก่อน ๆ และอำนาจอื่นๆ ทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญนี้ได้ไว้กับรัฐบาลสหรัฐ หรือให้ไว้กับกระทรวง ทบวง กรม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใดๆ¹⁹⁷ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ของสหรัฐอเมริกา มิได้ห้ามการใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายบริหาร¹⁹⁸

¹⁹³ คำแถลงของนายสมภพ โหตระกิตย์, (รองนายกรัฐมนตรี) ปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (ครั้งที่ 5), วันศุกร์ที่ 16 ธันวาคม 2520, ณ ตึกรัฐสภา หน้า 310

¹⁹⁴ มาตรา 3 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 178

¹⁹⁵ “Emergency Petroleum Allocation Act of 1973” จาก <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg565.pdf> โดย U.S. Government Publishing Office เป็นหน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลกลางกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งสิ่งพิมพ์อย่างเป็นทางการของรัฐบาลสหรัฐ ในรูปแบบดิจิทัลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

¹⁹⁶ All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

¹⁹⁷ To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.

¹⁹⁸ ปัญญา อุดชาชน, “อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด” วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552, เล่ม 26, ตอนที่ 3: 59 – 95, หน้า 67

การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลสหรัฐ อาจได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาและฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยตรงซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจฝ่ายบริหารเป็นอำนาจของประธานาธิบดี มีอำนาจหน้าที่ปกป้องรักษากฎหมายให้มีการปฏิบัติอย่างสุจริตตามรัฐธรรมนูญ ดำรงสถานะเป็นผู้บัญชาการทหาร¹⁹⁹ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการใช้กฎหมายในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) กฎหมายบัญญัติโดยรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย แต่จะให้อำนาจผู้พิพากษาตีความกฎหมายอย่างมาก

ในภาวะฉุกเฉินเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงที่ประธานาธิบดีจะมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่ง (Executive Order) ซึ่งถือว่าประธานาธิบดีย่อมมี “อำนาจโดยปริยาย” (implied powers หรือบางครั้งก็เรียกว่า resulting powers หรือ inherent powers)²⁰⁰

4.1 รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973

ผลกระทบของวิกฤติน้ำมันโลกต่อประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้สถาบันบริการน้ำมันมีน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เพียงพอต่อการจำหน่ายหรือต้องเข้าแถวยาวและต้องรอกว่าสองถึงสามชั่วโมง

ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ใช้อำนาจตรารัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) หรือ Emergency Petroleum Allocation Act of 1973 ซึ่งบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจกำหนดมาตรการควบคุมราคาน้ำมันและมาตรการปันส่วนน้ำมัน (Rationing of petrol) หรือจัดตั้งผู้แทนชั่วคราวเป็นผู้รับมอบอำนาจเพื่อจัดสรรปันส่วนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในภาวะฉุกเฉิน และผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประธานาธิบดีจะต้องแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ²⁰¹

¹⁹⁹ Article. II. - The Executive Branch. Section 1 - The President The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. Section 2 - The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States.

²⁰⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 123, หน้า 217

²⁰¹ Sec. 2. (b) The purpose of this Act is to grant to the President of the United States and direct him to exercise specific temporary authority to deal with shortages of crude oil, residual fuel oil, and refined petroleum products or dislocations in their national distribution system. The authority granted under this Act shall be exercised for the purpose of minimizing the adverse impacts of such shortages or dislocations on the American people and the domestic economy.

รัฐสภาแห่งสหรัฐได้พิจารณาอนุมัติรัฐกำหนดฉบับนี้ด้วยเหตุ มาตรา 2 (ก)²⁰²

(1) การผลิตน้ำมันดิบที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประเทศและอุปสรรคในการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศ อาจทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

(2) การขาดแคลนน้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่น ๆ อาจจะทำให้โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ การเกษตรหรือการกสิกรรม การขนส่งสินค้า หรือกิจการอื่นจำเป็นต้องหยุดกิจการซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชน

(3) การแก้ไขปัญหาผลกระทบของวิกฤติน้ำมันจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหากรัฐบาลมีอำนาจจัดการกับภัยคุกคามที่กำลังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเพื่อกลับสู่ภาวะปกติ

4.2 บทนิยาม

รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 กำหนดบทนิยาม “น้ำมันเชื้อเพลิง” ให้หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมเหลว

คำว่า “โรงกลั่นน้ำมัน” ให้หมายความรวมทั้ง โรงกลั่น ผู้ค้าน้ำมัน หรือผู้นำเข้าน้ำมัน

คำว่า “สหรัฐอเมริกา” ให้หมายความถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เป็นดินแดนของประเทศสหรัฐอเมริกา และพื้นที่ปกครอง ได้แก่ เปอร์โตริโกและโคลัมเบีย

4.3 ประธานาธิบดีมีอำนาจออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ

รัฐสภาแห่งสหรัฐได้อนุมัติรัฐกำหนดฉบับนี้ เมื่อ 27 พฤศจิกายน 1973 รัฐกำหนดฉบับนี้จึงมีฐานะเทียบเท่ารัฐบัญญัติ²⁰³ เป็นกฎหมายที่ให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจเพื่อลดผลกระทบ

²⁰² Sec. 2. (a) The Congress hereby determines that

(1) shortages of crude oil, residual fuel oil, and refined petroleum products caused by inadequate domestic production, environmental constraints, and the unavailability of imports sufficient to satisfy domestic demand, now exist or are imminent;

(2) such shortages have created or will create severe economic dislocations and hardships, including loss of jobs, closing of factories and businesses, reduction of crop plantings and harvesting, and curtailment of vital public services, including the transportation of food and other essential goods;

(3) such hardships and dislocations jeopardize the normal flow of commerce and constitute a national energy crisis which is a threat to the public health, safety, and welfare and can be averted or minimized most efficiently and effectively through prompt action by the Executive branch of Government.

ต่อระบบเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนและมั่นคงความปลอดภัยสาธารณะ และประธานาธิบดีมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการแทนได้²⁰⁴

รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 มาตรา 4 ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับใช้กับการผลิต การใช้และการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ดังนี้

1. ในกรณีที่การผลิตน้ำมันดิบในประเทศ หรือการนำเข้าน้ำมันดิบมีสัดส่วนลดลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้กรรมการผู้จัดการ โรงกลั่นน้ำมันหรือบริษัทค้าน้ำมัน ต้องจัดส่งรายงานการผลิตหรือการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำมันที่ผลิตไว้สำหรับการค้า และต้องประกอบด้วยรายงานการลงทุนของผู้ถือหุ้น ส่วนแบ่งการตลาด ยื่นต่อประธานาธิบดี เพื่อให้ประธานาธิบดีหรือผู้แทนที่จัดตั้งขึ้นสามารถพิจารณากำหนดมาตรการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงให้มีใช้โดยทั่วกันต่อไป

2. การควบคุมจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงและควบคุมราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมประธานาธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อควบคุมราคาและปริมาณการใช้ น้ำมัน ให้โรงกลั่นน้ำมันหรือบริษัทค้าน้ำมันต้องจัดสรรให้ผู้ใช้ในภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญหรือภาคการขนส่ง สาธารณะก่อน

3. เพื่อให้เป็นไปตาม กฎ ข้อบังคับ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปตามคำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ อำนาจตามรัฐกำหนดฉบับนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา

4. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกำหนดมาตรการต่างๆ ที่ประธานาธิบดี หรือ คณะผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจตราขึ้นอาศัยรัฐกำหนดฉบับนี้ เมื่อถูกยกเลิกจะไม่กระทบถึงกิจการใด ๆ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

²⁰³ Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That this Act may be cited as the “Emergency Petroleum Allocation Act of 1973”. Approved November 27, 1973.

²⁰⁴ An Act To authorize and require the President of the United States to allocate crude oil, residual fuel oil, and refined petroleum products to deal with existing or imminent shortages and dislocations in the national distribution system which jeopardize the public health, safety, or welfare; to provide for the delegation of authority; and for other purposes.

4.4 การอนุมัติกฎหมายลำดับรอง

คณะกรรมการการค้าของสภาองเกรสต้องประเมินประสิทธิภาพของการใช้บังคับรัฐกำหนดนี้ และจะต้องตรวจสอบคำสั่งของประธานาธิบดี โดยคณะกรรมการ ต้องจัดทำรายงานและเสนอรายงานดังกล่าวต่อประธานาธิบดีเพื่อทราบ รัฐสภาแห่งสหรัฐต้องพิจารณาอนุมัติกฎหมายลำดับรองต่างๆ ที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจตราขึ้น โดยอาศัยรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 มาตรา 4 และรัฐสภาแห่งสหรัฐต้องพิจารณารับรอง หรือให้สัตยาบันคำสั่งของประธานาธิบดีดังกล่าวไว้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน เพื่อให้คำสั่งของประธานาธิบดีที่ประกาศใช้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป²⁰⁵

4.5 การจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงตามรัฐกำหนดฉบับนี้

รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 เป็นเครื่องมือควบคุมปริมาณน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น ให้สำนักงานอาคารปิดกิจการ ให้โรงงานอุตสาหกรรมลดการผลิตเพื่อลดการใช้พลังงาน และจัดสรรปันส่วนน้ำมันให้กับภาคเศรษฐกิจ เช่น บริการสาธารณะของรัฐ การขนส่งสาธารณะ หรือการเกษตรเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าภาคเศรษฐกิจที่สำคัญเหล่านี้จะมีน้ำมันใช้อย่างเพียงพอ จากนั้นรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตรา Energy Policy and Conservation Act of 1975 หรือรัฐบัญญัติการอนุรักษ์พลังงาน ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1975 (พ.ศ. 2518) บัญญัติให้รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 บังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

รัฐบาลสหรัฐได้ควบคุมราคาและควบคุมปริมาณการใช้อย่างต่อเนื่อง และการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในครั้งนั้นว่า มาตรการที่ให้อำนาจประธานาธิบดีออกคำสั่งต่างๆ เป็นกลไกที่ดีกว่าการปล่อยให้เป็นที่ของตลาดเพียงอย่างเดียว แต่การควบคุมราคาจำหน่ายน้ำมัน ไม่สามารถปิดกั้นผลกระทบจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นของกลุ่มโอเปคได้

ในปี ค.ศ. 1981(พ.ศ. 2524) ประธานาธิบดีโรนัลด์เรแกนได้ลงนามคำสั่งยกเลิกรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานยกเลิกมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมราคาต่างๆ และมาตรการการจัดสรรปันส่วนน้ำมันทั้งหมด ตลอดจน

²⁰⁵ Sec. 7. (a) During the forty-five day period beginning on the effective date on which the regulation under section 4 first takes effect, the Federal Trade Commission shall monitor the program established under such regulation; and, not later than sixty days after such effective date, shall report to the President and to the Congress respecting Report to President and Congress. The effectiveness of this Act and actions taken pursuant thereto

ยกเลิกคำสั่ง กฎ หรือข้อบังคับเรื่องต่างๆ²⁰⁶ เพื่อดำเนินนโยบายปล่อยให้น้ำมันลอยตัวเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อจากการดำเนินนโยบายน้ำมันตามมาตรการต่างๆ ถึงแม้จะสามารถลดผลกระทบของราคาน้ำมันที่สูงขึ้นแต่ มาตรการต่างๆ ก็สร้างปัญหาอื่นๆ เช่น ความผิดพลาดของที่ตั้งซึ่งเป็นสถานที่สำหรับใช้ในการเก็บน้ำมัน การกำหนดประเภทสถานีบริการ และการลดลงของปริมาณการผลิตน้ำมันภายในประเทศ²⁰⁷ ดังนั้น เพื่อการแก้ไขปัญหาและจัดการวางแผนด้านพลังงานของประเทศในระยะยาวจึงกำหนดนโยบายให้มีการสำรองน้ำมันของรัฐ และจัดตั้งกระทรวงพลังงาน²⁰⁸

5. สรุป

จึงเห็นได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 อาศัยอำนาจมาตรา 15 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 และมาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ความมุ่งหมายของรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 ของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เหมือนกับเจตนารมณ์พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ โดยพระราชกำหนดฉบับนี้ให้ใช้บังคับมีกำหนดหนึ่งปี แต่รัฐบาลเห็นว่าการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงมีอยู่จำเป็นต้องใช้

²⁰⁶ Executive Order 12287 of January 28, ค.ศ. 1981 Decontrol of Crude Oil and Refined Petroleum Products Section 1 .All crude oil and refined petroleum products are exempted from the price and allocation controls adopted pursuant to the Emergency Petroleum Allocation Act of 1973, as amended. The Secretary of Energy shall promptly take such action as is necessary to revoke the price and allocation regulations made unnecessary by this Order.

²⁰⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “บทบาทสำรองน้ำมันเพื่อการยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์น้ำมัน” จาก www2.eppo.go.th/vrs/VRS35-04-USA.html

²⁰⁸ ก่อนหน้านี้หน่วยงานด้านพลังงานของประเทศสหรัฐอเมริกายังมิได้มีฐานะเป็นกระทรวง ต่อมา The Department of Energy Organization Act of 1977 ได้บัญญัติให้รวมหน่วยงานเกี่ยวกับการทดลองอาวุธนิวเคลียร์และหน่วยงานด้านพลังงาน มาจัดตั้งเป็นกระทรวงพลังงาน เมื่อ 4 สิงหาคม 1977 (พ.ศ. 2520) จาก <https://energy.gov/management/office-management/operational-management/history/brief-history-department-energy>

บังคับพระราชกำหนดนี้ โดยมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนี้หรืออนุมัติพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาบังคับใช้เรื่อยมาคราวละหนึ่งปี รวมสามครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 - 2519 และมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 “ให้ยกเลิกมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516” ดังนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้จึงใช้บังคับได้โดยไม่อาจกำหนดระยะเวลา เช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่ว ๆ ไป มาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ไม่ได้อยู่ที่การวิพากษ์กระบวนการบัญญัติกฎหมาย แต่อยู่ที่ว่าการคงอยู่ของบทบัญญัติโดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง แต่กฎหมายแม่บทไม่ได้มีเกณฑ์หรือข้อจำกัดใดๆ เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกระทำกรทำได้โดยเสรี อาจเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือเป็นการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับโดยฝ่ายบริหารเอง ดังนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กฎหมายลำดับรอง ข้อจำกัดการตรากฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทย คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เพื่อวิเคราะห์การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยทางกฎหมายที่ไม่เคยมีการศึกษามาก่อน



บทที่ 3

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

ผลกระทบของวิกฤติน้ำมันต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยหลายรอบ ได้แก่ พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2522, พ.ศ. 2523, พ.ศ. 2533, พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2544, พ.ศ. 2547, พ.ศ. 2551 นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในเรื่องต่างๆ โดยมีการปรับปรุง หรือแก้ไข และยกเลิกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวหลายครั้ง มาเป็นระยะๆ

การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง และเป็นทั้งกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
2. กฎหมายลำดับรองและข้อจำกัดของการตรากฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทย
3. คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ
4. สภาพบังคับของคำสั่งนายกรัฐมนตรี

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การใช้อำนาจของรัฐจะกระทำผ่านองค์กรลักษณะต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ องค์กรใช้อำนาจของรัฐในทางนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจของรัฐในทางตุลาการ และองค์กรใช้อำนาจของรัฐในทางบริหาร รวมทั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นอีกสถานะหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เหตุผลที่การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ก็คือ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชน ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

1.1 การกระทำในทางบริหาร

การกระทำของรัฐในทางบริหาร แบ่งได้เป็นสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

1.1.1 การกระทำทางรัฐบาล

ในการบริหารราชการแผ่นดินอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการกระทำอันดำเนินไปในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ในฐานะรัฐบาลซึ่งเป็นอำนาจซึ่งกระทำโดยร่วมกันของรัฐมนตรีในรูปของการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็น การกระทำที่ใช้อำนาจทางการเมืองหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ หรือความปลอดภัยหรือความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของรัฐ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจ²⁰⁹ หรือการตราพระราชบัญญัติขึ้นแล้วนำมาให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับใด ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นการดำเนินการระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาย่อมเป็นการกระทำทางรัฐบาลซึ่งไม่อาจควบคุมได้โดยวิธีการเดียวกันกับการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง แต่การกระทำของรัฐบาลจะถูกควบคุมโดยวิถีทางรัฐสภา และการกระทำทางรัฐสภาจะควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

1.1.2 การกระทำในฐานะองค์กรฝ่ายปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ... (1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ... (2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง ... (3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง²¹⁰ เป็นต้น และรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานของกระทรวงที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายอื่นๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration) การปฏิบัติกิจกรรมนั้น รัฐมนตรีแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่จะถือว่าการกระทำของรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี พร้อมด้วยบรรดาข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในฐานะฝ่ายปกครอง²¹¹

²⁰⁹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 31

²¹⁰ มาตรา 11, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา, (4 กันยายน 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ, หน้า 6

²¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.484/2548 คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถอนใบอนุญาตโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน สามสิบห้าคนเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ได้รับอำนาจจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กระทำการเท่านั้นจึงเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง²¹²

กิจการทางการปกครองของรัฐมีหลายประการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการ ลุล่วง จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรและเจ้าหน้าที่ดำเนินการ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น สามส่วนตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน ซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ จัดว่าเป็นสาขาราชการส่วนกลาง และราชการส่วน ท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจการบริหารกิจการในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดจัดตั้งองค์กร เช่น กฎหมาย เทศบาล กฎหมายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองที่มีอำนาจดำเนินการในกิจการทั้งหลายที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

เมื่อระบบกฎหมายปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจนเงื่อนไขการใช้ อำนาจกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว ก็ต้องกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบด้วยการกระทำ ของฝ่ายปกครองอยู่ในกรอบของกฎหมายหรือไม่ การควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่าย ปกครองถือว่าสำคัญซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอาจเป็นการตรวจสอบ ภายในฝ่ายปกครองเองตามลำดับสายงานการบังคับบัญชาหรือการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม การปกครองประเทศตามหลัก “นิติรัฐ” หรือรัฐที่ปกครอง โดยกฎหมายเป็นใหญ่ย่อมมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองภายนอกองค์กรฝ่าย ปกครอง คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ²¹³

1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จะมีผลในทางปฏิบัติ ก็แต่โดยระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ถ้าฝ่ายปกครอง ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ใช้ดุลยพินิจได้ ศาลย่อมจะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้

5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การออกคำสั่งดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตาม ที่กฎหมายกำหนด

²¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 535/2549 คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออก กฎ หรือมติใด ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะรัฐมนตรีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²¹³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 200, หน้า 139

ใช้ดุลยพินิจในของเขตหรือไม่ และขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ ซึ่งระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การพิจารณา “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองมีอำนาจโดยได้นำหลักความชอบด้วยกฎหมายมาใช้ในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง และได้วินิจฉัยไว้ในหลายคดีว่าการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเสมอ โดยการใช้อดุลยพินิจในลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ ย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจผิดพลาด²¹⁴ ได้แก่ การใช้อดุลยพินิจเกินขอบเขต การใช้อดุลยพินิจบกพร่อง การใช้อดุลยพินิจโดยมิชอบหรือในทางที่ผิด ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวได้²¹⁵

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วย หลักการสองประการ ดังต่อไปนี้²¹⁶

1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักนี้ กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจกระทำการไม่ให้ขัดต่อกฎหมายลำดับชั้นต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่นั้น ตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องถูกยกเลิก เพิกถอน หรือเยียวยาความเสียหายทางละเมิด

1.2.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักนี้ กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองก็ต้องเป็นลายลักษณ์อักษรในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถอ้างกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมาเป็นฐานในการใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณี หรือหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม

²¹⁴ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, “อ่างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 116, หน้า 146

²¹⁵ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *การควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย*, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554, หน้า 110

²¹⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 23

2. กฎหมายลำดับรองและข้อจำกัดของการตรากฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทย

กฎหมายลำดับรอง เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง และเป็นทั้งกฎหมายหรือบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนในเวลาเดียวกัน ซึ่งคำว่า กฎหมายลำดับรอง (กฎหมายบริหารบัญญัติ) หมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางบริหารอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติซึ่งเรียกว่ากฎหมายลำดับต้นหรือกฎหมายแม่บท (Primary Legislation) การตรากฎหมายระดับรองจากพระราชบัญญัติอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ (Secondary Legislation)²¹⁷ ซึ่งจะกำหนดกฎเกณฑ์หรือรายละเอียด เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเสมอด้วยพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด หรือประกาศคณะปฏิวัติ เป็นต้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้เหมือนกันเรียก “กฎหมายลำดับรอง” ว่า “กฎ”²¹⁸ ซึ่งหมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ” ซึ่งเป็นเพียงตัวอย่างของ “กฎ” เท่านั้นเอง²¹⁹

ดังนั้น “กฎ” จึงหมายถึงบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ²²⁰ ไม่ว่าจะบทบัญญัติดังกล่าวจะเรียกชื่ออย่างไร

แม้ว่ารูปแบบกฎหมายลำดับรองจะไม่ได้เกิดขึ้นตามกระบวนการนิติบัญญัติ แต่โดยเหตุที่องค์กรผู้ใช้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้มอบอำนาจให้ตรากฎหมายลำดับรองจากกฎหมายแม่บท นอกจากนี้ในทางเนื้อหา ถือได้ว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นในลักษณะที่เป็นนามธรรมและบังคับใช้ทั่วไป กฎหมายลำดับรองหรือกฎ จึงเป็น “กฎหมายตามเนื้อความ”²²¹

²¹⁷ รศาวรรณ เกื้อกูลเกียรติ, การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 118

²¹⁸ มาตรา 5, วรรคสี่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา (14 พฤศจิกายน 2539) เล่ม 113, ตอนที่ 60ก, หน้า 3

²¹⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง” ใน เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.565 โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รุ่นที่ 12 (พ.ศ. 2553), หน้า 21

²²⁰ มาตรา 3 วรรคแปด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา (10 ตุลาคม 2542) เล่ม 116 ตอนที่ 94ก, หน้า 2

²²¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, “อ้างแล้ว”, เชียงอรธที่ 52, หน้า 33

กฎหมายลำดับรองที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร คำว่าฝ่ายบริหารนั้น อาจเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐบาล (ในกรณีของพระราชกฤษฎีกา) หรือในฐานะเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (ในกรณีของคำสั่งนายกรัฐมนตรี กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น)

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า “กฎ” มีลักษณะเป็นบทบัญญัติหรือข้อความสั้นๆ ในเอกสารที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในเอกสารที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจากนิยามดังกล่าว “กฎ” จึงมีลักษณะสำคัญสองประการ คือ²²²

1. บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ ผู้มีสัญชาติไทย ข้าราชการพลเรือน ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เป็นต้น ซึ่งไม่อาจทราบถึงจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ถูกห้ามกระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการได้เลย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

2. ลักษณะของการกระทำของบุคคลถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องกำหนดไว้เป็นนามธรรม เช่น ห้ามสูบบุหรี่บนรถประจำทาง การขับจี้รถยนต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่ขับรถ เป็นต้น

2.1 เหตุผลและความจำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายของรัฐ

เหตุที่ต้องมีกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายของรัฐนั้นมีเหตุผลแตกต่างกันไป สามารถอธิบายโดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมภารกิจของรัฐส่งผลให้รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นจำนวนมากกว่าในอดีตและความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาจทำให้การกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติจะเป็นภารกิจโดยไม่จำเป็นในการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากรัฐสภาไม่อาจจะกำหนดให้ไปถึงรายละเอียดของเรื่องนั้น ๆ ได้ทั้งหมด เนื่องจากรัฐสภามีภารกิจมากขึ้น เช่น การควบคุมฝ่ายบริหาร²²³ ดังนั้น เพื่อลดภาระของฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์แขนงต่าง ๆ ไปกำหนดมาตรฐานทางวิชาการเองทำนองเดียวกับการมอบอำนาจดุลยพินิจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการ การตรากฎหมายลำดับรอง

²²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *การกระทำทางปกครอง*, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 219

²²³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 14, หน้า 123

ทำให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้ครอบคลุมสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีความเป็นพลวัต และการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไปออกกฎหรือตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับอาจจะทำให้ทันต่อเหตุการณ์ได้²²⁴

2.2 ลักษณะของการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ไปตรากฎหมายลำดับรอง

กฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองอาจกำหนดลักษณะของการมอบอำนาจในลักษณะต่าง ๆ²²⁵ คือ

2.2.1 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียด

การมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร รัฐสภาไทยได้มีการมอบอำนาจในลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้ฝ่ายบริหารไปเพิ่มเติมรายละเอียด พระราชบัญญัติบางฉบับได้มีบทบัญญัติที่เป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารออกกฎเพิ่มเติมในรายละเอียดแห่งพระราชบัญญัติ ซึ่งรายละเอียดนั้นเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารอย่างแจ่มชัด (administrative details) แต่บางฉบับก็มีบทบัญญัติที่มีลักษณะที่ไม่แจ่มชัดว่าเป็นรายละเอียดทางบริหาร หรือรายละเอียดที่มีลักษณะกึ่งนิติบัญญัติ พระราชบัญญัติของไทยมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารออกกฎเพิ่มเติมรายละเอียดของพระราชบัญญัติในลักษณะต่าง ๆ กัน คือ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดหลักการไว้แล้วมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดในเรื่องรูปแบบหรือรายละเอียดที่เป็นเรื่องในทางเทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

2.2.2 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในลักษณะกว้าง

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎในลักษณะกว้าง “skeleton provision” มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น “คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ... กำหนดเงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การควบคุมได้ดำเนินตามความจำเป็นของเหตุการณ์”²²⁶ เป็นต้น

²²⁴ ธรรมนิติย์ สุมันตกุล, การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558, หน้า 161

²²⁵ ททัษรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์, การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง, “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 58, หน้า 51

²²⁶ มาตรา 4 (8), พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 150

2.2.3 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารอย่างเสรี

บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฏอย่างเสรีนั้นเรียกว่า “blank check” (เช็คเปล่า) ซึ่งการมอบอำนาจดังกล่าวอาจกำหนดเพียงว่าผู้นั้นมีอำนาจออกกฏในเรื่องนั้น เหมือนกับการให้ผู้รับมอบอำนาจไปกรอกกฏเพิ่มเติมทำนองการออกเช็คลงชื่อไว้ให้ผู้รับไปกรอกจำนวนเงินเอาเอง ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ออกกฏออกกฏโดยไม่ตรงกับความต้องการแท้จริงของรัฐสภา เช่น “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”²²⁷ เป็นต้น กฎหมายแม่บทที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฏเกณฑ์ในลักษณะ “blank check” นี้ ฝ่ายบริหารสามารถมีดุลยพินิจในการออกกฏเกณฑ์ได้อย่างเต็มที่ เพราะกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อจำกัดใด ๆ ไว้ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่ทราบว่าตนมีอำนาจออกกฏเกณฑ์ในเรื่องใดได้ หรือกำหนดไว้กว้างมากจนทำให้ฝ่ายบริหารเข้าใจได้ว่าตนสามารถออกกฏเกณฑ์ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้ฝ่ายบริหารมีดุลยพินิจในการออกกฏเกณฑ์ได้อย่างเต็มที่ ในบางกรณีกฏเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารออกมานั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ฝ่ายบริหารก็สามารถกล่าวอ้างได้ว่าตนสามารถออกกฏเกณฑ์ต่างๆ ใดๆ ได้

2.2.4 การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในภาวะฉุกเฉินหรือคับขัน

ลักษณะของบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารออกกฏหมายในภาวะฉุกเฉินหรือคับขันมักจะมีลักษณะกว้างขวางไม่มีขอบเขต (blank check provision) หรือมีลักษณะที่มีขอบเขตอย่างกว้าง (skeleton provision) ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นๆ ว่ามีความรุนแรงเพียงใด บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฏในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือคับขันในกฎหมายไทยนั้นก็มิปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฏ ในภาวะคับขันโดยตรง เช่น “ให้รัฐบาลมีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกาออกใช้เป็นกฎหมายเพื่อปฏิบัติในภาวะคับขันได้ในกรณีดังต่อไปนี้... การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชนและความปลอดภัยสาธารณะ”²²⁸ หรือรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติโดยบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฏเรื่องต่างๆ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เช่น “สถานการณ์อันกระทบกระเทือนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ”²²⁹ เป็นต้น

²²⁷ มาตรา 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 154

²²⁸ มาตรา 3 พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 180

²²⁹ มาตรา 4 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 164

2.3 ผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง

การตรากฎหมายลำดับรองต้องพิจารณาจากองค์กรผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยรัฐสภาซึ่งปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่การกระทำของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยลำพัง หัวหน้าส่วนราชการโดยอธิบดีกรมต่างๆ องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและคณะกรรมการต่างๆ ฯลฯ²³⁰ ในระบบกฎหมายไทย การมอบอำนาจให้แก่บุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตรากฎหมายลำดับรองได้ คือ

2.3.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร

รัฐสภามักจะตราพระราชบัญญัติ มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร กำหนดให้ประมุขของรัฐ ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายในขอบเขตของพระราชบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 175 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

2.3.2 นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการ

รัฐสภาอาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้แก่รัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการอาศัยอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง

ในพระราชบัญญัติต่างๆ จะมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการออกข้อบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎ ที่เรียกว่า “กฎกระทรวง” บทบัญญัติดังกล่าวส่วนใหญ่จะบัญญัติเกี่ยวกับบทรักษาการตามพระราชบัญญัติไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งโดยบัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ...” กรณีที่กฎหมายเรื่องใดมีเนื้อหาซับซ้อนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจะมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรี เช่น “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ... ออกกฎกระทรวง... กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม ... กำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก”²³¹ เป็นต้น

²³⁰ วรเจตน์ ภาศิริตัน, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, “อ้างแล้ว”, เชียงอรธที่ 221, หน้า 274

²³¹ มาตรา 14 *พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514*, “อ้างแล้ว”, เชียงอรธที่ 144

สำหรับหัวหน้าส่วนราชการที่รัฐสภาให้อำนาจในการตรากฎ ได้แก่ อธิบดีกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น “ให้อธิบดีมีอำนาจ ... กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับแก่ผู้เสียภาษี หรือผู้ทำการแทนทำบัญชี หลักฐาน หรือทำการใด ๆ ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี”²³² เป็นต้น

2.3.3 องค์การหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น

การมอบอำนาจบริหารบางอย่างเกี่ยวกับการปกครองและการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้องค์กรส่วนท้องถิ่น รัฐสภาที่จะตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้องค์กรเหล่านั้นมีส่วนร่วม หรือมีอำนาจในการออกกฎที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ โดยบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้ได้รับบัญญัติอำนาจในการออกกฎที่ได้รับมอบอำนาจโดยการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางด้วย ซึ่งองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายแม่บทให้ออกกฎ หรือเรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น”

2.3.4 องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

รัฐสภาได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ คือ รัฐสภาออกพระราชบัญญัติ เช่น “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการผลิตไฟฟ้า”²³³ เป็นต้น และการตราพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารจัดการตั้งองค์การของรัฐบาลให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา²³⁴ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 ให้ “ผู้อำนวยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติกิจการของ อชพ.”²³⁵ เป็นต้น

2.3.5 คณะกรรมการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติต่างๆ

รัฐสภาได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองในรูปของ “คณะกรรมการ” และมอบอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกกฎเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ เช่น “คณะกรรมการกลาง

²³² มาตรา 16 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 144

²³³ มาตรา 7 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 156

²³⁴ มาตรา 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 227

²³⁵ มาตรา 22 (2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 100

ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมได้ ประกาศของคณะกรรมการ ... ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”²³⁶ เป็นต้น

2.4 กฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทยประเภทต่างๆ

การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปตรากฎหมายลำดับรองหรือออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ดังนั้น กฎหมายลำดับรองที่มีอยู่ในระบบกฎหมายไทยจึงมีหลากหลาย ดังต่อไปนี้

2.4.1 ประกาศพระบรมราชโองการ

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการด้วย และไม่มีการแยกประเภทของกฎหมาย พระบรมราชโองการทุกฉบับที่พระมหากษัตริย์ทรงให้ไว้ จึงมีศักดิ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

สมัยอยุธยา และต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่ไม่บังคับใช้แก่บุคคลทั่วไปเป็นการเฉพาะแต่เป็นการกำหนดแบบแผนการปกครองแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่²³⁷

พระบรมราชโองการที่ยังใช้อยู่ได้แก่ ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารตราขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น ๆ²³⁸

2.4.2 พระราชกฤษฎีกา

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้การตราพระราชกฤษฎีกาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์²³⁹ ซึ่งมาจากระบบจารีตประเพณีของไทย พระองค์จะทรงใช้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกาจัดเป็นกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือแบบพิเศษซึ่งมีเนื้อหา

²³⁶ มาตรา 23, พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522, “อ้างแล้ว”, เชียงอรธที่ 152

²³⁷ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี บันทึกเรื่องราวการปกครองของไทย สมัยอยุธยา และต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงเรียบเรียงจากคำสอนของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พ.ศ. 2516, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 85 - 86

²³⁸ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, “อ้างแล้ว”, เชียงอรธที่ 51, หน้าเดิม

²³⁹ มาตรา 175, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, “อ้างแล้ว”, เชียงอรธที่ 138

ในลักษณะคำสั่งในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ ไม่ใช่บังคับกับประชาชนทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา การปิดสมัยประชุมหรือการเรียกประชุมรัฐสภาหรือพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง²⁴⁰ เป็นต้น

การตราพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองที่สำคัญกว่าปกติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารตระหนักว่าอำนาจออกกฎหมายในเรื่องนี้มีใช้อำนาจของรัฐบาลโดยลำพัง และเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย จึงต้องมีเหตุผลเหมาะสมที่สามารถถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ได้ เช่น “การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลต่างๆ”²⁴¹ เป็นต้น

พระราชกฤษฎีกาอีกประเภทหนึ่งเป็นกฎหมายลูกหรือเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติหรือกำหนดวันให้ใช้กฎหมาย เช่น “ให้ประมวลกฎหมายอาญาทำพระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500”²⁴² เป็นต้น

2.4.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ

ประกาศคณะปฏิวัติบางฉบับอาจมีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ หรือบางฉบับมีค่าระดับพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจออกกฎกระทรวง จึงมีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับมีค่าเทียบเท่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ เช่น “ให้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ (การส่งเมล็ดปอ) มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482”²⁴³ เป็นต้น การออกประกาศของคณะ

²⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ ฟ.5/2549 คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.3/2549 ได้วินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หมายถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ในกรณีของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 116 เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น พระราชกฤษฎีกานี้จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองและมีใช้พระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁴¹ อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496, “อ้าวแล้ว”, เจริญธรรมที่ 234

²⁴² มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และประมวลกฎหมายอาญา (พร้อมสารบัญ), ราชกิจจานุเบกษา (15 พฤศจิกายน 2499) เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ, หน้า 2

²⁴³ ข้อ 2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 107, ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2515, ราชกิจจานุเบกษา, (28 มีนาคม 2515), เล่ม 89 ตอนที่ 49 ฉบับพิเศษ, หน้า 1

ปฎิบัติให้มีผลใช้บังคับอาจอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งบุคคล ในคณะกรรมการต่างๆ อาศัยอำนาจมาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นคำสั่งทางบริหาร คำสั่งประเภทนี้มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่ง²⁴⁴ เป็นต้น

2.4.4 มติคณะรัฐมนตรี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.26/2546 วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีให้สิทธิพิเศษแก่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์แก่หน่วยราชการ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2546 วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจมีลักษณะเป็นกฎ และมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตาม แต่ไม่ใช่มติคณะรัฐมนตรีทุกมติจะมีสภาพเป็นกฎที่จะนำมาฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนได้เสมอไป และมติคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง ศาลปกครองก็ได้วินิจฉัยว่า ไม่ใช่กฎ²⁴⁵

2.4.5 กฎกระทรวง

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง “กฎกระทรวง” ใช้ชื่อว่า “กฎเสนาบดี” ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ได้มีพระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีให้เทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีว่าในพระราชบัญญัติและบทกฎหมายอื่นใด ซึ่งประกาศใช้ อยู่คำว่า “เสนาบดี” เป็น “รัฐมนตรี” คำที่กล่าวถึงเสนาบดีกระทรวงใดๆ ให้หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ และคำว่า “กฎเสนาบดี” ให้อ่านว่า “กฎกระทรวง”

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง ตราขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด รัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบต้องนำเสนอร่างกฎกระทรวงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวงนั้นแล้ว ผู้มีอำนาจตรากฎกระทรวงจะลงนาม และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาซึ่งรับปฏิบัติกันมาจนกล่าวว่าเป็นจารีตประเพณีไปแล้ว ถึงแม้ว่า

²⁴⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่อง สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับ, เรื่องเสร็จที่ 953/2557

จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2557/c2_0953_2557.pdf

²⁴⁵ วรเจตน์ ภาศิริตัน, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 230, หน้า 278

พระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่บทนั้นจะไม่ได้บัญญัติไว้เลย²⁴⁶ ขณะที่รัฐมนตรีจะออกประกาศใช้ กฎกระทรวงโดยลำพังโดยมิได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก่อนกฎจะเสียไปหรือไม่ ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้มีความเห็นว่า²⁴⁷ กฎกระทรวงดังกล่าวไม่น่าจะเสียไป แต่ถ้ากรณีพระราชบัญญัติโคบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ การตรา กฎกระทรวงจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติโดยเคร่งครัด มิฉะนั้น กฎกระทรวงต้องเสียไป ถึงแม้ว่า คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบแล้วก็ตาม

กฎที่ตราโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายซึ่งจัดอยู่ในประเภทเดียวกับกฎกระทรวง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า กฎ ก.พ. ซึ่งกระบวนการในการออกกฎ ก.พ. จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้²⁴⁸

2.4.6 ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวงหรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจเฉพาะเรื่อง บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกับการตรากฎกระทรวง แต่ค่า บังคับที่ต่ำกว่า และกฎหมายแม่บทจะบัญญัติให้นำประกาศกระทรวงนั้น ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เนื้อหาประกาศกระทรวงอาจเป็นหลักการสำคัญ เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน²⁴⁹ ต่อมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ มีฐานะเทียบเท่าประกาศกระทรวง เช่น ประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือ

²⁴⁶ วิษณุ วัลย์ญ คณะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, หน้า 12

²⁴⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “อ้างแล้ว”, *เชิงอรรถ*ที่ 245, หน้า 88

²⁴⁸ มาตรา 8(5), *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*, ราชกิจจานุเบกษา, (25 มกราคม 2551), เล่ม 125, ตอนที่ 22ก, หน้า 4

²⁴⁹ *ประกาศกระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน* อาศัยอำนาจประกาศของคณะปฏิวัติ, ฉบับที่ 103, ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515, ราชกิจจานุเบกษา (16 เมษายน 2515), เล่ม 89 ตอนที่ 61 ฉบับพิเศษ, หน้า 1

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกประกาศกระทรวง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์จากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน²⁵⁰ เป็นต้น

นอกจากอัยยอำนาจตามพระราชบัญญัติแล้ว ประกาศกระทรวงอาจจะ อัยยอำนาจกฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ ได้แก่ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง รายชื่อถนน ที่ผู้ขับขี่และคน โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะ²⁵¹ หรือประกาศ กระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการผ่อนผันการรับจดทะเบียนรถยนต์ สามล้อส่วนบุคคล²⁵² หรือประกาศกระทรวงอัยยอำนาจตามระเบียบ เช่น ประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ²⁵³ เป็นต้น

ประกาศกระทรวงบางเรื่อง อาจไม่มีลักษณะเป็นกฎ เนื่องจากประกาศ กระทรวงที่ออกมา เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการ ประกาศกระทรวงดังกล่าวจึงมีฐานะเป็น ระเบียบภายในกระทรวง แม้ว่าจะออกมาเพื่อความสะดวกในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็ตาม²⁵⁴ เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ

²⁵⁰ อัยยอำนาจมาตรา 32, มาตรา 55, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา (4 เมษายน 2535), เล่ม 109 ตอนที่ 37 ฉบับพิเศษ, หน้า 14

²⁵¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง รายชื่อถนนที่ผู้ขับขี่และคน โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวม หมวกที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะ อัยยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และคน โดยสาร รถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะ พ.ศ. 2535 ออกตามความในมาตรา 122 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติจราจรทางบก, ราชกิจจานุเบกษา (30 ธันวาคม 2535), เล่ม 109 ตอนที่ 126, หน้า 41

²⁵² ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการผ่อนผันการรับจดทะเบียน รถยนต์สามล้อส่วนบุคคล พ.ศ. 2559 อัยยอำนาจตามความในข้อ 2 วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา (11 มกราคม 2560), เล่ม 134 ตอน พิเศษที่ 10ง, หน้า 22

²⁵³ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ อัยยอำนาจตามความในข้อ 17 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกตามความในพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา (20 พฤษภาคม 2552) เล่ม 126 ตอนพิเศษที่ 72ง, หน้า 43

²⁵⁴ ธานินทร์ กรัยวิเชียร คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พิมพ์ครั้งที่ 3), 2546, หน้า 80

เกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น²⁵⁵ เป็นต้น หรือประกาศกระทรวงที่มีเนื้อหาเป็นการแจ้งเรื่องราวให้ประชาชนทั่วไปทราบ เช่น การแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องราวต่าง ๆ เป็นเพียงสื่อกลางเพื่อให้ประชาชนทราบมติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งหรือการไว้ทุกข์และการลดธงครึ่งเสา²⁵⁶ เป็นต้น

2.4.7 ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนด

ส่วนราชการระดับกระทรวง กรม มหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ มีอำนาจออกระเบียบให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของตนและสะดวกในการปรับปรุงแก้ไข เช่น คณะกรรมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการสร้าง ชื่อทรัพย์สิน²⁵⁷ เป็นต้น พระราชบัญญัติจะไม่กำหนดให้นำระเบียบต่างๆ ดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หากมีการกำหนดให้ต้องนำระเบียบไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระเบียบจะมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศหรือวันที่ระบุในระเบียบ แล้วแต่กรณี

ข้อบังคับอาจอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม²⁵⁸ เป็นต้น หรือข้อบังคับอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น²⁵⁹ เป็นต้น

ข้อกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติมาก เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกข้อกำหนดแบบใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจร²⁶⁰ เป็นต้น

²⁵⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น ราชกิจจานุเบกษา, (6 พฤษภาคม 2542), เล่ม 116, ตอนที่ 36ง, หน้า 8

²⁵⁶ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ขยายเวลาการไว้ทุกข์และการลดธงครึ่งเสาในช่วงงานพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ราชกิจจานุเบกษา (10 ตุลาคม 2560), เล่ม 134, ตอนพิเศษที่ 251ง, หน้า 1

²⁵⁷ มาตรา 23(1) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 159

²⁵⁸ มาตรา 128 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 239

²⁵⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547, ราชกิจจานุเบกษา (1 พฤศจิกายน 2547), เล่ม 121, ตอนพิเศษที่ 123ง, หน้า 16

²⁶⁰ ข้อกำหนดเจ้าพนักงานจราจรทั่วราชอาณาจักร เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่และใบปรับแทนใบอนุญาตขับขี่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560 ราชกิจจานุเบกษา, (18 สิงหาคม 2560) เล่ม 134, ตอนพิเศษที่ 208ง, หน้า 21

2.4.8 ข้อบัญญัติท้องถิ่น

องค์ประกอบรองท้องถิ่น อาจอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ ตรากฎหมายลำดับรอง ได้แก่

เทศบาลมีอำนาจตรา “เทศบัญญัติ” เมื่อเทศบาลได้ร่างเทศบัญญัติเสร็จให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุนให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น²⁶¹

“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” จะตราขึ้น โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย²⁶²

เมืองพัทยา มีอำนาจตรา “ข้อบัญญัติ” โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เมื่อสภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ หากเห็นชอบให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป²⁶³

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตรา “ข้อบัญญัติ” โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้²⁶⁴

²⁶¹ มาตรา 60 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา (17 กุมภาพันธ์ 2496), เล่ม 70, ตอนที่ 14, หน้า 247

²⁶² มาตรา 97 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, ราชกิจจานุเบกษา (31 สิงหาคม 2528), เล่ม 102, ตอนที่ 115, ฉบับพิเศษ, หน้า 47

²⁶³ มาตรา 70 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา (29 พฤศจิกายน 2542) เล่ม 116, ตอนที่ 120ก, หน้า 38

²⁶⁴ มาตรา 56, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ราชกิจจานุเบกษา, (31 ตุลาคม 2540), เล่ม 114, ตอนที่ 62ก, หน้า 12

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออก “ข้อบังคับตำบล” เพื่อใช้บังคับในตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป²⁶⁵

พระราชบัญญัติบางฉบับให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อีก เช่น ให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ จัดระเบียบการจอดยานยนต์²⁶⁶ เก็บค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาด²⁶⁷ กำหนดมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น²⁶⁸ และเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การผังเมือง²⁶⁹ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ ในกฎหมายไทย จะต้องมิลักษณะสำคัญ คือ

1. กฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับโดยอาศัยการมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติ ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจะต้องมีแหล่งที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้นจะอ้างแหล่งที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณีหรือหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้

2. กฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย มิเช่นนั้นกฎหมายบางมาตราอาจจะใช้บังคับไม่ได้ เช่น “...ห้ามมิให้ผู้ดำเนินการสถานบริการ... เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาต เงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”²⁷⁰

²⁶⁵ มาตรา 71, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, ราชกิจจานุเบกษา (2 ธันวาคม 2537), เล่ม 111, ตอนที่ 53ก, หน้า 11

²⁶⁶ มาตรา 4, พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ราชกิจจานุเบกษา, (13 เมษายน 2503), เล่ม 77, ตอนที่ 31, ฉบับพิเศษ, หน้า 47

²⁶⁷ มาตรา 14, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา, (28 กุมภาพันธ์ 2535), เล่ม 109, ตอนที่ 15, หน้า 28

²⁶⁸ มาตรา 7, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา, (5 เมษายน 2535), เล่ม 109, ตอนที่ 38, หน้า 29

²⁶⁹ มาตรา 9, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 163

²⁷⁰ มาตรา 4, พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 161

3. กฎหมายลำดับรองมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติไม่ได้ และค่าบังคับของกฎหมายลำดับรองอยู่ต่ำกว่าชั้นกฎหมายแม่บทและค่าบังคับในระหว่างกฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ กฎหมายลำดับรองที่ตรา โดยฝ่ายบริหารราชการบริหารส่วนกลางย่อมมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายลำดับรองที่ตราโดยราชการส่วนท้องถิ่น

4. กฎหมายลำดับรองมีที่มาจากอำนาจของกฎหมายแม่บท การออกกฎหมายลำดับรองได้นั้น ก็เพราะว่ารัฐสภาต้องการให้มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เมื่อรัฐสภาได้ยกเลิกกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองก็ต้องถูกยกเลิกไปด้วย เว้นแต่กฎหมายแม่บทฉบับใหม่เป็นหลักการเดียวกัน กฎหมายลำดับรองตามกฎหมายแม่บทเดิมและยังคงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง²⁷¹

การตรากฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทย มีหลักการที่ถือปฏิบัติกันมา คือ

1. ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด หรือประกาศคณะปฏิวัติ เป็นต้น

2. กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษ โดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เว้นแต่ ในกรณีของกฎหมายลำดับรองที่ออกในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะไม่ปกติ หรือภาวะสงครามอาจมีการตรากฎหมายลำดับรองกำหนดโทษได้ แต่จะต้องมีกฎหมายแม่บทมอบอำนาจให้ตรากฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 “ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท” เป็นต้น

3. กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกทอดหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย เช่น คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 “ให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่”

²⁷¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8 – 15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (พิมพ์ครั้งที่ 40), นนทบุรี: 2551, หน้า 596

เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่าผู้รับมอบอำนาจไม่มีสิทธิมอบอำนาจต่อ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน ที่นำมาใช้กับกฎหมายมหาชนด้วย

2.5 ข้อจำกัดของการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

รัฐสภาไม่อาจกำหนดขอบเขตได้ว่า การมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหารนั้น กรณีใดหรือเรื่องใดเป็นเรื่องที่องค์กรนิติบัญญัติควรจะมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร และกรณีใดที่ไม่ควรมอบอำนาจจากรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากขอบเขตของอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองที่ได้รับมอบจากรัฐสภานั้น ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐสภาหรือฝ่ายบริหารมีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่ากันเพียงใด หากรัฐบาลมีอิทธิพลเหนือกว่า เช่น ในช่วงคับขันภาวะของบ้านเมือง จำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎ ในลักษณะกว้างขวางกว่าในเวลาปกติ เพื่อให้การปฏิบัติเหมาะสม และทันทั่วถึง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของ “กฎหมายลำดับรอง” จะต้องไม่มีลักษณะเป็นหลักการที่มีความสำคัญมากหรือเป็นเรื่องที่จำกัดสิทธิของบุคคล หรือเป็นบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเป็นกรณีที่จะปรากฏเฉพาะในกฎหมายแม่บทเท่านั้น เนื่องจากการตรากฎหมายลำดับรองนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่ากฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ และกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองจะต้องไม่มอบอำนาจอันเป็นสาระสำคัญของรัฐสภาให้กับองค์กรฝ่ายบริหารไปทำการตรากฎหมายลำดับรองแทนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตแห่งการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปตรากฎหมายลำดับรองจึงอาจถูกจำกัดในเรื่อง ดังต่อไปนี้²⁷²

2.5.1 เกี่ยวกับโทษทางอาญา

การกำหนดโทษทางอาญาควรเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการกำหนดขึ้น โดยรัฐสภาเท่านั้น

2.5.2 เกี่ยวกับภาษีอากร

ภาษีเป็นการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ขณะเดียวกันก็เป็นภาระหลักของประชาชนด้วย ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อเก็บภาษีต้องกระทำโดยรัฐสภา หรือความเห็นชอบของรัฐสภา

²⁷² หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์, การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 225,

3. คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ

ตั้งแต่รัฐบาลก่อนๆ หลายรัฐบาล (พ.ศ. 2516 – พ.ศ. 2555) นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ตราขึ้นย่อมมีผลบังคับใช้ต่อเนื่องไปจนกว่าจะถูกยกเลิก โดยได้ปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนี้

3.1 การมอบหมายให้บุคคลหรือคณะกรรมการ

การมอบหมายหรือการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการจะกระทำได้อีก เมื่อมีกฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง หากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้จะตรากฎหมายลำดับรองกำหนดให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจดุลยพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ที่ทรงอำนาจในฝ่ายปกครอง ต้องใช้ดุลยพินิจด้วยตนเอง และฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจจะมอบอำนาจดุลยพินิจให้ฝ่ายปกครององค์กรอื่นใช้ดุลยพินิจแทนตนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตไว้อย่างชัดแจ้งให้มอบอำนาจกันได้ หากกฎหมายมิได้กำหนดให้มอบอำนาจกันได้อีกถือว่า การมอบอำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้รับมอบไม่มีอำนาจกระทำการ²⁷³

การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์²⁷⁴ ดังนี้

1. การมอบอำนาจต้องมอบแก่ผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้รับมอบอำนาจ
2. เมื่อผู้รับมอบอำนาจในเรื่องใดๆ มาผู้รับมอบอำนาจจะต้องใช้อำนาจนั้น โดยตนเอง จะมอบอำนาจช่วงไม่ได้ (Sub-delegation) เว้นแต่ กฎหมายจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง
3. การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การมอบอำนาจสำหรับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ทำเป็นหนังสือ หรือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทนโดยทำเป็น

²⁷³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 932/2555 ได้วินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติใดให้ปลัดเมืองพัทยาสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากนายกเมืองพัทยาไปให้แก่รองปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาได้ คำสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

²⁷⁴ กริช ภูณิยามา, *การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ*, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยศิลปากร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 34

หนังสือ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา²⁷⁵ การมอบอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3 วรรคสาม กำหนดไว้ว่า “คำสั่งมอบหมายของนายกรัฐมนตรีตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ในกฎหมายไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ สองลักษณะ คือ

1. การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ โดยชัดแจ้ง เช่น “คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายกิจการอันอยู่ในอำนาจของตนให้แก่อธิบดีกรมการขนส่งได้ตามที่เห็นสมควร”²⁷⁶

2. การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ โดยไม่ชัดแจ้งหรือไม่ได้ระบุว่าจะสามารถมอบให้แก่บุคคลใดได้บ้าง เช่น “ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้การพลังงานดำเนินการมติของคณะกรรมการและเพื่อการนี้อาจมอบให้บุคคลใด ปฏิบัติกิจการแทนได้”²⁷⁷

การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “การปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นปฏิบัติราชการแทนได้” ถือเป็นกรณีบทบัญญัติ บัญญัติถึงองค์กรผู้รับมอบอำนาจไว้โดยไม่ชัดแจ้ง หรือไม่ได้ระบุว่าจะสามารถมอบให้แก่บุคคลใดได้บ้าง

การปฏิบัติราชการตามกฎหมายไทย มีหลักเกณฑ์กฎหมายทั่วไปในการมอบอำนาจ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ คือ ... “อำนาจในการ ... ดำเนินการตามกฎหมาย” “นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี” และ “ห้ามมิให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ กรณีของผู้ราชการจังหวัด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว ยกเว้นไว้โดยเฉพาะเท่านั้น”

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติว่า “...ผู้ดำรงตำแหน่งอาจมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น ... เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้”²⁷⁸ เพื่ออำนวยความสะดวก

²⁷⁵ มาตรา 81, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 262

²⁷⁶ มาตรา 9, พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 162

²⁷⁷ มาตรา 13, พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 155

²⁷⁸ มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550, “ให้ยกเลิกความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

แก่ประชาชน และรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ปัจจุบัน การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ จึงเป็นเรื่องที่มีกฎหมายทั่วไปบัญญัติไว้ มอบได้ทุกเรื่อง เว้นแต่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้²⁷⁹

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องแล้ว ไม่ว่าจะบัญญัติการมอบอำนาจอย่างไร ก็ต้องถือปฏิบัติตามนั้น บทบัญญัติของมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมอบหมาย “จะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้”

ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยพระราชกำหนดฉบับนี้ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มารับมอบอำนาจหรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

เมื่อศึกษาถึงหลักการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการและพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 3 วรรคสอง พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีการมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้แก่คณะกรรมการ ดังนี้



ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน”, ราชกิจจานุเบกษา (15 กันยายน 2550), เล่ม 124, ตอนที่ 55ง, หน้า 2

²⁷⁹ มาตรา 6 (1), พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7), พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา, (22 พฤศจิกายน 2550), เล่ม 124, ตอนที่ 84ก, หน้า 3

1. คณะกรรมการนโยบายน้ำมัน²⁸⁰
2. คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติ²⁸¹
3. คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติ²⁸²

²⁸⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร.47/2516 เรื่อง มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2516 ราชกิจจานุเบกษา (30 ธันวาคม 2516) เล่ม 90 ตอนที่ 179 ฉบับพิเศษ หน้า 1, นายกรัฐมนตรี(นายสัญญา ธรรมศักดิ์) “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมตำรวจ นายเกษม จาติกวณิช เป็นคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี”

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 43/2517 เรื่อง คณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2517 “ทั้งนี้โดยยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 47/2516 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2516 เสียตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2517” ราชกิจจานุเบกษา (29 สิงหาคม 2517) เล่ม 91 ตอนที่ 145 ฉบับพิเศษ หน้า 5, นายกรัฐมนตรี(หม่อมราชวงศ์ ถิภกทัช ปรามโท) “ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เป็นประธานคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้ผู้รับมอบหมายดำเนินการ ได้โดยให้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยด่วน เป็นระยะๆ”

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 176/2518 เรื่อง คณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2518 “ทั้งนี้โดยยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 43/2517 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2517 เสียตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2518 เป็นต้นไป” ราชกิจจานุเบกษา, (21 สิงหาคม 2518) เล่ม 92 ตอนที่ 166 ฉบับพิเศษ หน้า 15, นายกรัฐมนตรี(พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ เป็นประธานคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี

²⁸¹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0201/20 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2521 “ทั้งนี้ โดยยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 176/2518 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2518 เสียตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2521” ราชกิจจานุเบกษา (4 เมษายน 2521) เล่ม 95 ตอนที่ 39 หน้า 164, นายกรัฐมนตรี(พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ เป็นประธานคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการเหล่านี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการก็จะมีกรยกเลิกและจัดตั้งขึ้นใหม่พร้อมคณะกรรมการใหม่ เช่น คณะกรรมการนโยบายน้ำมัน (พ.ศ. 2516) คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติ (พ.ศ. 2521) หรือคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกอย่างใด เป็นต้น

ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 5/2524 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2524 ให้ “คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติ ที่คณะกรรมการแต่งตั้ง เป็นคณะกรรมการปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516”²⁸³

เมื่อมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการบริหารพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นการยกเลิกคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งให้คณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียม²⁸⁴ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 วรรคสอง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง แต่ได้ใช้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน²⁸⁵

²⁸² คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2523 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 19 มีนาคม 2523 “ให้ยกเลิกคำนิยาม “คณะกรรมการ” ในข้อ 1 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2523 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน”ราชกิจจานุเบกษา (19 มีนาคม 2523) เล่ม 97 ตอนที่ 96 ฉบับพิเศษ หน้า 1, “ให้ยกเลิกนิยาม “คณะกรรมการ” ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติซึ่งหมดสภาพไป และให้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติ”, นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์)

²⁸³ ข้อ 4 (1) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2524, เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2524, ราชกิจจานุเบกษา (25 พฤษภาคม 2524), เล่ม 98 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ), หน้า 7

²⁸⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2529, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2529 “ให้ยกเลิกคำนิยาม “คณะกรรมการ” ในข้อ 2 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 และให้ความต่อไปนี้เป็นแทน ...”, ราชกิจจานุเบกษา (27 พฤศจิกายน 2529) เล่ม 103 ตอนที่ 208, หน้า 127

²⁸⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามาตรการ และเสนอ นโยบาย และแผนการบริหารและการพัฒนาพลังงานประเทศต่อคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะหนึ่ง หรือหลายคณะเพื่อพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมายได้ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ใช้อำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการ” ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียม²⁸⁶
2. คณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน²⁸⁷
3. คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน²⁸⁸

คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียม (พ.ศ. 2535) คณะกรรมการพิจารณา นโยบาย พลังงาน (พ.ศ. 2535) และคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (พ.ศ. 2546) ไม่ได้อาศัยอำนาจ ตามมาตรา 3 วรรคสองแห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 คณะกรรมการนี้ อาศัยอำนาจมาตรา 9 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มอบหมายได้”

กำหนดให้โอนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน มาสังกัดกระทรวงพลังงาน”, ราชกิจจานุเบกษา (16 ตุลาคม 2550) เล่ม 124 ตอนที่ 68ก, หน้า 32

²⁸⁶ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2535, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535, “ให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ แทน” ราชกิจจานุเบกษา, (10 มีนาคม 2535), เล่ม 109 ตอนที่ 34, หน้า 3004, รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล), ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี, (นายอานันท์ ปันยารชุน)

²⁸⁷ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2535 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2535 “ให้ยกเลิกคำนิยาม “คณะกรรมการ” ในข้อ 2 ของคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 ให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน” ราชกิจจานุเบกษา (19 พฤศจิกายน 2535) เล่ม 109 ตอนที่ 148 หน้า 13192, นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย)

²⁸⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2546 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 ราชกิจจานุเบกษา (7 กุมภาพันธ์ 2546), เล่ม 120 ตอนพิเศษที่ 16ง, หน้า 19, นายกรัฐมนตรี(พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2546 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2546 ให้ “คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ทำหน้าที่พิจารณาการจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน แต่งตั้งคณะกรรมการอาศัยอำนาจ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “ให้อำนาจคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติหรือคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้” และการปฏิบัติการตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3 วรรคสองตอนท้ายให้อำนาจนายกรัฐมนตรี “จะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้” คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกำหนดนี้ จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน หรือคณะกรรมการอย่างใดก็ได้ และชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติให้ “นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้บุคคลหนึ่ง บุคคลใด... ก็ได้” นายกรัฐมนตรีมีการมอบอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี²⁸⁹

3.2 การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้” “บุคคลและกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 3 วรรคสอง และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”²⁹⁰ “ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้บุคคลและกรรมการที่ได้รับ

²⁸⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2534 เรื่อง มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ลงวันที่ 17 มกราคม 2534 ราชกิจจานุเบกษา (17 มกราคม 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 8 หน้า 15, “นายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) มอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษิณ) ”

²⁹⁰ มาตรา 6, พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 178

มอบหมายจากนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 3 วรรคสอง และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดๆ หรือสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารใดๆ ได้”²⁹¹

ความเป็นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานนั้นมีอำนาจและหน้าที่ในเวลาเดียวกัน และผลการควบคุมที่เป็นโทษแก่เจ้าพนักงาน หากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามพระราชกำหนดนี้ กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เช่น รู้ หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำด้วยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นรู้ความลับนั้น²⁹² ย่อมเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือ หากบุคคลธรรมดากระทำต่อเจ้าพนักงานบัญญัติยอมเป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ได้แก่ การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย²⁹³ หรือขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดฉบับนี้บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา 7 หรือขัดขวาง ไม่ให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”²⁹⁴ ดังนั้น แม้จะมีการกระทำเพียงไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เช่น การไม่ให้เข้าไปในสถานเก็บน้ำมันก็เป็นความผิดสำเร็จตามพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว

นายกรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอทุกอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้²⁹⁵
2. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) แต่งตั้งบุคคลให้เป็นคณะกรรมการประสานงานการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง²⁹⁶ แต่งตั้ง

²⁹¹ มาตรา 7, พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “เพ็งอ้าง”

²⁹² มาตรา 164, ประมวลกฎหมายอาญา, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 242

²⁹³ มาตรา 137, ประมวลกฎหมายอาญา, “เพ็งอ้าง”

²⁹⁴ มาตรา 9, พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 291

²⁹⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 48/2516, เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2516, ราชกิจจานุเบกษา, (30 ธันวาคม 2516), เล่ม 90, ตอนที่ 179, หน้า 2

อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอทุกอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้²⁹⁷ และให้ “คณะกรรมการ” หมายถึง “คณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงส่วนกลางหรือคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงส่วนจังหวัด”²⁹⁸ และ “ให้ข้าราชการพลเรือน ตำรวจและทหารสอดส่องการปฏิบัติ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งนี้ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการจับกุมตัวและยึดอายัดน้ำมันซึ่งอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำการฝ่าฝืนและให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อนายกรัฐมนตรีจักได้พิจารณาสั่งการลงโทษโดยเฉียบขาด ต่อไป และ “การดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนี้ศาลยุติธรรมให้ถือว่าเป็นผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีต้องได้รับโทษ ให้ถือว่าน้ำมันที่ผู้กระทำการทำการฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี มีไว้ครอบครองเป็นน้ำมันที่ได้มาโดยการกระทำความผิด”²⁹⁹

ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี อาศัยอำนาจคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2522 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมัน

²⁹⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2522), เล่ม 96 ตอนที่ 48, หน้า 15, “ให้รองนายกรัฐมนตรี(พลเอก บุญชัย บำรุงพงศ์) เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย มีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522”

²⁹⁷ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2522 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ลงวันที่ 2 เมษายน 2522 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 48/2516 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2516” ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 48 หน้า 19, “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการเป็นหนังสือให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงจัดส่งหรือจำหน่ายน้ำมันดีเซลให้แก่บุคคลใด โดยจะกำหนดชนิดและปริมาณของน้ำมันดีเซล ระยะเวลาและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ เมื่อสั่งการไปแล้วส่งสำเนาให้คณะกรรมการประสานงานแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงทราบ”

²⁹⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2522 “ให้ยกเลิกคำนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” ในข้อ 3 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” ราชกิจจานุเบกษา (14 สิงหาคม 2522), เล่ม 96 ตอนที่ 139 หน้า 237, “ในกรณีที่คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่าบุคคลใดมีน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่ในความครอบครองโดยไม่มีเหตุต้องใช้ ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลนั้นจำหน่ายให้แก่บุคคลใดในราคาที่ทางราชการกำหนด”

²⁹⁹ ข้อ 1 ข้อ 8 และข้อ 9 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2522 ไม่มีชื่อเรื่อง, ลงวันที่ 2 เมษายน 2522, ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2522), เล่ม 96, ตอนที่ 48 (ฉบับพิเศษ), หน้า 23

เชื้อเพลิง ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ในฐานะประธาน คณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จังหวัดอุบลราชธานี “กำหนดให้สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและร้านค้าทุกแห่ง สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในภาวะจำเป็น กำหนดปริมาณการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ซื้อรายย่อยซื้อ ได้วันละครั้ง ไม่เกิน 25 บาท”³⁰⁰

จึงเห็นว่า นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงส่วนจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดนี้ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนดให้นายอำเภอท้องที่มีอำนาจในการออกประกาศตามที่เห็นสมควร³⁰¹ เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจบุคคลหรือคณะบุคคลปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรีเท่านั้น นายอำเภอจึงไม่มีอำนาจกำหนดปริมาณการใช้หรือให้ร้านค้าน้ำมันเชื้อเพลิงทุกแห่งปฏิบัติตามได้ หากนายอำเภอกระทำการดังกล่าว ประกาศนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 496 - 497/2489)

3. นายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ออกคำสั่งให้ “กระทรวงพาณิชย์ สั่งให้กรมการค้าภายในนำเสนอให้คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พิจารณาเพิ่มหรือลดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในกรุงเทพมหานคร และประสานงานกับคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดพิจารณาเพิ่มหรือลดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในจังหวัด โดยคำนึงถึงอัตราขนส่งที่เหมาะสมด้วย และส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบปริมาณน้ำมันคงเหลือที่มีใช้ก๊าซและยางมะตอย กระทรวงมหาดไทยสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลและตำรวจภูธรที่มอบหมายไปตรวจสอบปริมาณน้ำมันคงเหลือและให้สารวัตรใหญ่สถานีตำรวจอำเภอท้องที่แจ้งผลการตรวจสอบน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือไปยังนายอำเภอท้องที่อย่างช้าไม่เกินสามวันนับแต่วันที่ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงที่กำหนดใหม่ใช้บังคับ”³⁰²

4. นายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) ออกคำสั่งให้ “กระทรวงพลังงานสั่งให้กรมธุรกิจพลังงาน พลังงานจังหวัด ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบปริมาณน้ำมันคงเหลือ ณ คลังน้ำมัน

³⁰⁰ ข้อ 2 และข้อ 3 คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันส่วนจังหวัด จังหวัดอุบลราชธานี ที่ 1/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 27 กันยายน 2522 ราชกิจจานุเบกษา, (16 ตุลาคม 2522), เล่ม 96 ตอนที่ 177, หน้า 3731

³⁰¹ ข้อ 9 คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันจังหวัดลำปาง ที่ 1/2523 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตจังหวัดลำปาง, ลงวันที่ 12 มีนาคม 2523, ราชกิจจานุเบกษา (24 มีนาคม 2523), เล่ม 97 ตอนที่ 50, หน้า 140

³⁰² คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2533 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 13 กันยายน 2533 ราชกิจจานุเบกษา (20 กันยายน 2533), เล่ม 107 ตอนที่ 181, หน้า 382

และสถานีบริการในกรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย สั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบ และสั่งการให้นายอำเภอท้องที่ไปตรวจสอบปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือ ณ สถานีบริการ ในจังหวัดที่รับผิดชอบ กระทรวงพาณิชย์สั่งให้กรมการค้าภายใน สั่งเจ้าหน้าที่สำนักชั่งตวงวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สั่งให้ตำรวจนครบาลท้องที่และกองบังคับการภูธรจังหวัด สั่งให้ เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบร่วมกับนายอำเภอท้องที่ ปลัดงานจังหวัด และสำนักงานการค้าภายในจังหวัด และให้รวบรวมผลการตรวจสอบปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือของผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ปริมาณน้ำมันคงเหลือ ณ สถานีบริการน้ำมัน ในจังหวัดที่รับผิดชอบ ตั้งแต่ 24.00 นาฬิกา ของวันที่ประกาศราคาขายปลีกใหม่ใช้บังคับ”³⁰³

5. นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ออกคำสั่งให้ “อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานออกประกาศแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมศุลกากร กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปในสำนักงาน โรงกลั่น สถานที่เก็บ สถานที่ใช้ สถานที่บรรจุ สถานีบริการเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ โดยให้มีอำนาจสั่งให้ผู้ค้าน้ำมัน ผู้บรรจุ ก๊าซ เจ้าของสถานีบริการ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้จำหน่ายก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้ม แล้ว แสดงบัญชีปริมาณก๊าซที่ซื้อหรือได้มาที่ใช้หรือที่จำหน่าย และคงเหลือ รวมทั้งเอกสาร และหลักฐานหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชี เอกสาร และหลักฐานใด ๆ มาให้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่”³⁰⁴

6. นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ออกคำสั่งให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของกระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย ให้ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีนี้เมื่อประกาศลดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน เมื่อมีประกาศราคาขายปลีกตามข้อ 3 ให้ผู้ค้าน้ำมันหรือเจ้าของสถานีบริการปฏิบัติตามต่อไป... หยุดขายหรือจำหน่าย น้ำมันเชื้อเพลิงจากคลังน้ำมันเชื้อเพลิงหรือสถานีบริการตั้งแต่วันที่ 24.00 นาฬิกา ของวันก่อนวันที่ ราคาขายปลีกใหม่ตามประกาศสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน มีผลใช้บังคับ จนกว่าพนักงาน

³⁰³ ข้อ 10 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2551 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 1

³⁰⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 “ข้อ 11 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 27/1 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547”, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 57

เจ้าหน้าที่จะได้ไปตรวจสอบปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือแล้ว และลงลายมือชื่อรับรองผลการตรวจวัด ให้ผู้ค้าน้ำมันได้รับเงินชดเชยจากกองทุนในปริมาณน้ำมันสุทธิคงเหลือ³⁰⁵

คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือ ณ คลังน้ำมันหรือสถานีบริการทุกแห่ง ในกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดที่รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมศุลกากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพลังงานจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หรือตำรวจภูธรจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และการตรวจสอบในท้องที่จังหวัดต่างๆ แต่ละจังหวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เข้าไปในสำนักงาน สั่งให้ผู้ค้าน้ำมันแสดงเอกสารและหลักฐาน และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่³⁰⁶

เมื่อมีการรวบรวมประมวลคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไว้เป็นฉบับเดียว เพื่อความสะดวกแก่การใช้บังคับ คำสั่งเรื่อง “การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่” จะรวมอยู่ในคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้มีความชัดเจนควรถูกกำหนดนิยามคำว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในพระราชกำหนดฉบับนี้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เป็นต้น และเพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.3 การกำหนดมาตรการจำกัดปริมาณการใช้ น้ำมันของประชาชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการกำหนดระยะเวลาการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

การเพิ่มขึ้นของราคาจำหน่ายขายปลีกน้ำมันส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนและส่งผลให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมจำเป็นต้องใช้น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตาเป็นปัจจัยในการผลิต และในกิจการประมงเมื่อน้ำมันดีเซลเกิดการขาดแคลน ส่งผลกระทบต่อชาวประมงโดยทั่วไป และเนื่องจากเกษตรกร

³⁰⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 9/2554 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2554 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2552 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2552” ราชกิจจานุเบกษา (26 สิงหาคม 2554) เล่ม 128 ตอนพิเศษที่ 97ง หน้า 58

³⁰⁶ ข้อ 11 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 304

ต้องประสบกับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำมันที่ใช้สำหรับวิดน้ำเข้านา รถไถนา เกษตรกร
ในชนบทต่าง ๆ จึงเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือ

1. นายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ออกคำสั่งห้ามบุคคลที่ไม่มีเหตุต้องใช้
มีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครอง โดยให้ผู้ค้าน้ำมันจัดทำบัญชีแสดงชนิดและปริมาณน้ำมัน
เพื่อเป็นหลักฐานการรับหรือได้มาส่งให้กองอุตสาหกรรมน้ำมันเป็นประจำทุกสัปดาห์ ห้าม
ผู้จำหน่ายน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเกินราคาที่ทางราชการกำหนด ห้ามมิให้ผู้ใดส่ง หรือนำ
น้ำมันเชื้อเพลิงออกนอกราชอาณาจักร ผู้ใดส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิง
ให้แจ้งชนิดปริมาณ และราคาต่อกองอุตสาหกรรมน้ำมัน กระทรวงอุตสาหกรรม คำสั่งนี้ไม่ใช่
บังคับแก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจที่จำเป็นแก่การสาธารณสุขโลก³⁰⁷

2. นายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมท) ออกคำสั่งจำกัดเวลาจำหน่าย
น้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้ประชาชนประหยัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐบาล
ในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้สถานีบริการน้ำมัน และร้านค้า
จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้เฉพาะระหว่างเวลา 05.00 – 21.00 น. ของทุกวัน
คำสั่งนี้มีผลบังคับแก่ร้านค้าจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงภายในเขตกรุงเทพมหานคร³⁰⁸

3. นายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมท) ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงเวลา
จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อเป็นการประหยัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงยิ่งขึ้น ให้สถานีบริการน้ำมัน
ในเขตกรุงเทพมหานคร จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้เฉพาะ ระหว่างเวลา 06.00 – 18.00 น.ของทุกวัน³⁰⁹

4. นายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงการจำกัดเวลา
จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง
ได้เฉพาะในระหว่างเวลา 05.00 - 21.00 น.ของทุกวัน³¹⁰

³⁰⁷ ข้อ 2 และข้อ 19 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร.4/2517, เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการ
ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 15 มกราคม 2517 ราชกิจจานุเบกษา (16 มกราคม 2517), เล่ม 91 ตอนที่ 7,
ฉบับพิเศษ, หน้า 1

³⁰⁸ ข้อ 1 และข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 248/2518, เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาด
แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2518, ราชกิจจานุเบกษา (7 พฤศจิกายน 2518), เล่ม 92 ตอนที่ 230,
หน้า 31

³⁰⁹ ข้อ 1 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0201/68 เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาด
แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 “ให้ยกเลิกความตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 248/2518 ลงวันที่ 6
พฤศจิกายน 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”, ราชกิจจานุเบกษา (6 ตุลาคม 2519), เล่ม 93 ตอนที่ 119, หน้า 6

³¹⁰ ข้อ 1 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/75 เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาด
แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2519 “ให้ยกเลิกความตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/68

ในช่วงปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการปฏิวัติโค่นล้มราชวงศ์ปาลเอวีของประเทศอิหร่าน การต่อต้านรุนแรงมากขึ้น และขยายวงกว้างจากการประท้วงนัดหยุดงานของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำมันทำให้ประเทศอิหร่านต้องหยุดผลิตน้ำมันดิบลงชั่วคราว ส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบของกลุ่มโอเปกคลดลง

5. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดซึ่งไม่มีเหตุต้องใช้ใช้น้ำมันเบนซินหรือน้ำมันดีเซลหรือไม่มีใบอนุญาตให้เก็บรักษาน้ำมันซื้อน้ำมันน้ำมันไว้ในครอบครอง ห้ามมิให้บุคคลซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงนำน้ำมันไปเก็บกักตุน และให้ผู้ค้าน้ำมันส่งแผนการผลิต ส่งหรือนำเข้า และจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์กำหนด ห้ามมิให้ผู้ใดนำน้ำมันเชื้อเพลิงออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์³¹¹ ให้บุคคลซึ่งมีเหตุต้องใช้ใช้น้ำมันดีเซลให้ซื้อน้ำมันดีเซลได้ไม่เกินปริมาณ ในกรณีที่เป็นเกษตรกร 100 ลิตร หรือยานพาหนะให้ซื้อได้ไม่เกินถึงบรรจุนาครรรคาค่าที่ติดอยู่ประจำยานพาหนะนั้น³¹²

ในช่วงปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) เกิดเหตุการณ์สงครามอิรักและอิหร่านส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบในตลาดโลกลดลงร้อยละสิบ กลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกได้ปรับขึ้นราคาน้ำมันดิบเป็นระยะๆ

6. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงการจำกัดเวลาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ประชาชนประหยัดการใช้ น้ำมันห้ามมิให้สถานีบริการและร้านค้าจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเปิดบริการหรือจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในวันอาทิตย์ ในวันอื่นให้จำหน่ายได้ระหว่างเวลา 05.00 - 21.00 นาฬิกา³¹³

ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน” ราชกิจจานุเบกษา (28 ธันวาคม 2519), เล่ม 93, ตอนที่ 157, หน้า 636

³¹¹ ข้อ 18 และข้อ 21 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 4/2517 ลงวันที่ 15 มกราคม 2517”, ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2522), เล่ม 96 ตอนที่ 48, ฉบับพิเศษ หน้า 1

³¹² คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 “ให้ยกเลิกความในข้อ 19 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522, ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน”, ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2522), เล่ม 96 ตอนที่ 48, หน้า 21

³¹³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 7/2523 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 11 มกราคม 2523 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 248/2518 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน

7. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) ออกคำสั่งยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการบางประการที่หมกความจำเป็น เนื่องจากสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติและตามแผนการผลิตและจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลจะมีเพียงพอตลอดปี พ.ศ. 2523 เพื่อให้มาตรการประหยัดน้ำมันต้องดำเนินต่อไป ให้บุคคลซึ่งต้องใช้น้ำมันให้ซื้อน้ำมันได้ในปริมาณที่กำหนด เช่น เกษตรกรให้ซื้อได้ตามปกติแต่ไม่เกินครั้งละ 200 ลิตรทำประมงให้ซื้อได้ไม่เกินถึงบรรจุเชื้อเพลิงประจำเรือประมง ยานพาหนะให้ซื้อได้ครั้งละไม่เกินถึงบรรจุน้ำมันขนาดธรรมดาที่ติดประจำอยู่กับพาหนะ ผู้ประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมให้ซื้อได้ไม่เกินปริมาณที่เคยซื้อปกติ บุคคลอื่นให้ซื้อได้ไม่เกินครั้งละ 20 ลิตร³¹⁴ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการป้องกันการกักตุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้ผู้ควบคุมยานพาหนะต้องแจ้ง ชนิด ปริมาณและสถานที่เก็บน้ำมัน

เ ชื้อ อ เ พ ลี ง

ต่อกองควบคุมการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์³¹⁵ และสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาจำหน่ายน้ำมันในเขตท้องที่จังหวัดจันทบุรีและระยองเป็นการชั่วคราว เพื่อส่งเสริมความเจริญทางด้านเศรษฐกิจในฤดูผลไม้³¹⁶ เขตท้องที่จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูนเป็นการชั่วคราว เพื่อส่งเสริมความเจริญทางด้านเศรษฐกิจในฤดูผลไม้³¹⁷ ในเขตท้องที่จังหวัดอุดรธานีให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ตลอดวัน เพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันกีฬาเขตครั้งที่ 15 ซึ่งจังหวัดอุดรธานี

2518, คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ สร.0201/68 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519, คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/75 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2519” ราชกิจจานุเบกษา (16 มกราคม 2523) เล่ม 97, ตอนที่ 7 (ฉบับพิเศษ), หน้า 2

³¹⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2523 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2523 “ให้ยกเลิกความในข้อ 7 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 และ ในข้อ 14 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2522 ลงวันที่ 2 เมษายน 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” ราชกิจจานุเบกษา, (5 กันยายน 2523) เล่ม 97, ตอนที่ 138 (ฉบับพิเศษ), หน้า 3

³¹⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2523 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523 “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 20 ทวิ แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2523 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2523” ราชกิจจานุเบกษา (2 ธันวาคม 2523) เล่ม 97 ตอนที่ 185 ฉบับพิเศษ หน้า 5

³¹⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2524 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2524 “ให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มิถุนายน 2524 ถึง วันที่ 6 กรกฎาคม 2524” ราชกิจจานุเบกษา (5 มิถุนายน 2524), เล่ม 98, ตอนที่ 88 (ฉบับพิเศษ), หน้า 2

³¹⁷ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 9/2524, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2524, “ให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2524 ถึง วันที่ 30 สิงหาคม 2524”, ราชกิจจานุเบกษา (30 กรกฎาคม 2524) เล่ม 98, ตอนที่ 124 (ฉบับพิเศษ), หน้า 7

เป็นเจ้าของภาพ³¹⁸ และอนุญาตให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ในวันอาทิตย์ที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เพื่อดำเนินการเลือกตั้ง และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ไปใช้สิทธิ เฉพาะในเขตที่มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³¹⁹ และสมควร“ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งยกเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ได้ตามเห็นสมควร”³²⁰ ผ่อนผันให้สถานีบริการน้ำมันในเขตเทศบาลของจังหวัดสมุทรสาคร และ จั ง ง ห วั ด สุราษฎร์ธานีสามารถจำหน่ายน้ำมันดีเซลให้แก่เรือประมง นอกเวลาที่ทางราชการกำหนด เฉพาะการจำหน่ายน้ำมันดีเซล³²¹ และได้ผ่อนคลายมาตรการจำกัดเวลาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้สถานีบริการ นอกเขตกรุงเทพมหานคร และนอกเขตเทศบาลทั่วประเทศเปิดบริการ หรือจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ได้ทุกชนิด³²² ให้ร้านค้าจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงภายในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักร เปิดบริการ หรือจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดได้ในเวลา 05.00 นาฬิกา ถึง 18.00 นาฬิกา³²³

³¹⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 14/2524, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2524 “เฉพาะในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2524”, ราชกิจจานุเบกษา (20 พฤศจิกายน 2524), เล่ม 98, ตอนที่ 192 (ฉบับพิเศษ), หน้า 8

³¹⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 15/2524, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2524, “ให้คำสั่งนี้มีผลบังคับเฉพาะในวันอาทิตย์ที่ 29 พฤศจิกายน 2524” ราชกิจจานุเบกษา (27 พฤศจิกายน 2524), เล่ม 98, ตอนที่ 196 (ฉบับพิเศษ), หน้า 16

³²⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2525, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2525 “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 7 ทวิ แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523” ราชกิจจานุเบกษา (12 กุมภาพันธ์ 2525), เล่ม 99, ตอนที่ 20 (ฉบับพิเศษ), หน้า 2

³²¹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2525, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 11 มีนาคม 2525 “ความในข้อ 2 และ ข้อ 3 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523 มิให้ใช้บังคับแก่...” ราชกิจจานุเบกษา, (24 มีนาคม 2525), เล่ม 99, ตอนที่ 42 (ฉบับพิเศษ), หน้า 1

³²² คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2525, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2525, “ให้ยกเลิกความในข้อ 2 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523, ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523, และให้ความต่อไปนี้เป็น...” ราชกิจจานุเบกษา, (16 กรกฎาคม 2525), เล่ม 99, ตอนที่ 97 (ฉบับพิเศษ), หน้า 17

³²³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2526, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526, “ให้ยกเลิกความในข้อ 3 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2525 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2525 และให้ความต่อไปนี้เป็น...” ราชกิจจานุเบกษา, (16 กุมภาพันธ์ 2526), เล่ม 100, ตอนที่ 20 (ฉบับพิเศษ), หน้า 4

เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ต่อมาได้มีการยกเลิกมาตราต่าง ๆ และให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป”³²⁴

ในช่วงปี พ.ศ. 2529 ได้มีการเพิ่มเติมมาตรการขึ้นใหม่ เพื่อให้มีก๊าชสำหรับประชาชนหุงต้มอย่างพอเพียงในราคาขายปลีกที่ทางราชการกำหนด ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายก๊าชให้แก่ ผู้บรรจุก๊าช หรือสถานบริการ ห้ามมิให้ผู้ใดนำก๊าชที่บรรจุในถังก๊าชหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ หรือถ่ายก๊าชออกจากถังก๊าชหุงต้มนอกสถานที่บรรจุก๊าชไม่ว่าจะทำได้ด้วยวิธีใด ๆ ทั้งสิ้น³²⁵

ในช่วงปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) เกิดเหตุการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซีย (Gulf War) ระหว่างอิรักและคูเวตทำให้ปริมาณการผลิตในตลาดโลกลดลงทันที เนื่องมาจากความไม่มั่นใจในสถานการณ์ของสงครามโดยราคาน้ำมันดิบตลาดโลกทำสถิติใหม่³²⁶ ซึ่งมีผลทำให้การส่งออกปิโตรเลียมลดลงและอาจมีผลกระทบต่อการจัดหาน้ำมันของประเทศ

8. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) ออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดส่งหรือนำน้ำมันปิโตรเลียมดิบ น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา หรือก๊าชหุงต้มไม่ว่าจะเป็นปริมาณเท่าใดออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์³²⁷ และไม่มีควมจำเป็นต้องควบคุมการส่งออกน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากการจัดหาน้ำมันของประเทศอยู่ในภาวะปกติ จึงยกเลิกมาตรการต่างๆ³²⁸

³²⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2527, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527 “ให้ยกเลิก ข้อ 5 และข้อ 6 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2522”, ราชกิจจานุเบกษา, (27 กุมภาพันธ์ 2527) เล่ม 101, ตอนที่ 25 (ฉบับพิเศษ), หน้า 15

³²⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 “ข้อ 1 ให้ยกเลิก ... (4) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2526 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนก๊าชปิโตรเลียมเหลวที่ใช้เป็นก๊าชหุงต้ม, ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2526” ราชกิจจานุเบกษา(4 สิงหาคม 2529), เล่ม 103, ตอนที่ 135 (ฉบับพิเศษ), หน้า 5

³²⁶ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 3 อิรักบุกยึดคูเวต”, วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 100, (มิถุนายน 2557) 10 – 16, หน้า 10

³²⁷ ข้อ 12 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534, ราชกิจจานุเบกษา(15 สิงหาคม 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 143, หน้า 387

³²⁸ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 13/2534, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 13 กันยายน 2534, “ให้ยกเลิกข้อ 12 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534”, ราชกิจจานุเบกษา, (17 กันยายน 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 163, หน้า 802

ในช่วงปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) เกิดเหตุการณ์วินาศกรรมสร้างความเสียหายร้ายแรงในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจจะส่งผลให้เกิดสงครามระหว่างประเทศขึ้นในบริเวณแหล่งผลิตและขนส่งน้ำมันดิบในประเทศกลุ่มตะวันออกกลาง

9. นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ออกคำสั่งให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เก็บรักษาน้ำมันคงเหลือ เช่น กลุ่มที่ 1 น้ำมันเบนซินออกเทน 95 ให้น้ำมันที่กลั่นหรือผลิตในราชอาณาจักรสำรองไว้ร้อยละสอง และน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรร้อยละ³²⁹ เมื่อเหตุการณ์ไม่ได้ลุกลามจึงให้ยกเลิกการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือสำหรับป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันโดยฉุกเฉินดังกล่าว³³⁰

ในช่วงปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) เกิดเหตุการณ์กองทัพสหรัฐอเมริกาบุกอิรักทำให้กำลังการผลิตน้ำมันลดลงระดับหนึ่งและความไม่สงบที่เกิดภายในประเทศเป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการส่งออกน้ำมันตามระดับปกติของอิรักทำให้ราคาน้ำมันในประเทศปรับตัวสูงขึ้น ประกอบกับปัญหาทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกทำให้ทั้งอิรัก และเวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกน้ำมันดิบได้ตามปกติ ราคาน้ำมันดิบตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น

10. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ออกคำสั่งห้ามมิให้สถานีบริการและร้านค้าน้ำมันจำหน่ายเชื้อเพลิงระหว่าง 24.00 ถึง 05.00 นาฬิกา ยกเว้น แก๊สหีโตรเลียมเหลว (LPG) และแก๊สธรรมชาติอัด (CNG หรือ NGV) เพื่อมิให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติได้ตามความจำเป็น³³¹ และกำหนดมาตรการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงและไฟฟ้าอย่างประหยัด เพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงาน นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ออกคำสั่งห้ามมิให้สถานีบริการและร้านค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด ระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 05.00 นาฬิกา ให้กรมธุรกิจพลังงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำกับดูแลให้เป็นไปตามคำสั่งข้างต้น และกำหนดเวลาใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาป้ายสินค้าหรือบริการ หรือระดับสถานที่ทำธุรกิจ ป้ายชื่อร้าน และป้ายชื่อ โรงภาพยนตร์ ได้เฉพาะใน

³²⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2544 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 19 กันยายน 2544 ราชกิจจานุเบกษา (20 กันยายน 2544) เล่ม 118 ตอนที่ 76ง หน้า 128

³³⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 7/2544, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2544, “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2544, ลงวันที่ 19 กันยายน 2544” ราชกิจจานุเบกษา (6 ธันวาคม 2544) เล่ม 118 ตอนพิเศษที่ 118ง, หน้า 49

³³¹ ข้อ 4 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการประหยัดพลังงาน, ลงวันที่ 3 กันยายน 2547, ราชกิจจานุเบกษา, (8 กันยายน 2547), เล่ม 121, ตอนที่ 99ง, หน้า 172

ช่วงเวลา 19.00 นาฬิกา ถึง 22.00 นาฬิกา ป้ายดังกล่าวต้องสูงจากพื้น 4 เมตร ใช้ไฟส่องสว่างอย่างต่ำ 1,000 วัตต์ และการกำกับดูแลควบคุมข้างต้นในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการกำกับดูแลในต่างจังหวัดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด³³² และสมควรผ่อนผันการจำกัดการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นการชั่วคราว เพื่อส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวช่วงเทศกาลปีใหม่ จึงกำหนดมิให้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับ³³³

ในช่วงปี พ.ศ. 2549 ราคาน้ำมันได้ปรับตัวสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อบรรเทาปัญหาความไม่สะดวกและความเดือดร้อนของประชาชนที่มีเหตุจำเป็นต้องเดินทางในเวลากลางคืน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติยกเลิกมาตรการจำกัดเวลาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

11. นายกรัฐมนตรี (พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์) ออกคำสั่ง “ยกเลิกมาตรการจำกัดระยะเวลาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง”³³⁴

3.4 การกำหนดมาตรการใช้ไฟฟ้าในกิจการร้านค้า สถานบริการ ป้ายโฆษณาสินค้า โรงภาพยนตร์ การส่งวิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการที่ต้องใช้กระแสไฟฟ้า

ในช่วงปี พ.ศ. 2516 ประเทศไทยไม่มีแหล่งน้ำมันจึงต้องพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศ เมื่อน้ำมันเตาที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้ามีราคาสูงมาก มาตรการที่ดีที่สุด คือ การประหยัดไฟฟ้า

1. นายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ออกคำสั่ง “ห้ามใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาสินค้า ป้ายชื่อภาพยนตร์ต้องไม่เกินหนึ่งป้าย ห้ามฉายภาพยนตร์ในโรงมหรสพ ก่อนเวลา 12.30

³³² ข้อ 2 และข้อ 3 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2548 เรื่อง กำหนดมาตรการบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศ ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2547 ลงวันที่ 3 กันยายน 2547” ราชกิจจานุเบกษา (17 สิงหาคม 2548) เล่ม 122 ตอนพิเศษที่ 66ง หน้า 4

³³³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 9/2548 เรื่อง ผ่อนผันมาตรการประหยัดพลังงาน, ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2548 “มิให้นำความในข้อ 2 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2548, ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2548, เรื่อง กำหนดมาตรการบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม 2548 ถึง วันที่ 5 มกราคม 2549”, ราชกิจจานุเบกษา (26 มกราคม 2549), เล่ม 123 ตอนพิเศษที่ 12ง, หน้า 18

³³⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2549, เรื่อง กำหนดมาตรการบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศ, ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2549 “ให้ยกเลิกข้อ 2 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2548 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2548” ราชกิจจานุเบกษา, (19 ธันวาคม 2549), เล่ม 123, ตอนที่ 126ง, หน้า 46

นาฬิกา และหลังเวลา 21.30 นาฬิกาของทุกวัน”³³⁵ และห้ามมิให้สถานบริการตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เปิดทำการในวันอาทิตย์ตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึงเวลา 24.00 นาฬิกา”³³⁶ และยกเลิกมาตรการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว³³⁷

2. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ออกคำสั่ง “กำหนดมาตรการประหยัดไฟฟ้า มาตรการห้ามขับรถเร็วเกินกว่ากฎหมายกำหนด มาตรการห้ามจอดรถยนต์ในถนน และแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดอย่างจริงจัง โดยให้ส่วนราชการลดการใช้ไฟฟ้าลง และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องเดินเครื่องปรับอากาศในสถานที่ทำงานด้วยความจำเป็น และให้ปรับอุณหภูมิของเครื่องปรับอากาศไม่ให้ต่ำกว่า 27 องศาเซลเซียส และห้ามใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาป้ายสินค้า หรือบริการ ยกเว้นการโฆษณาป้ายชื่อร้านหรือป้ายชื่อภาพยนตร์ ให้ใช้ได้ร้าน หรือโรงภาพยนตร์ละไม่เกินหนึ่งป้าย และสำหรับ โรงภาพยนตร์ให้ใช้ไฟฟ้าได้เฉพาะระหว่างเวลาที่กำหนดให้ฉายภาพยนตร์ได้เท่านั้น”³³⁸

3. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) ออกคำสั่ง “ห้ามมิให้สถานบริการและร้านค้าจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทั่วราชอาณาจักรเปิดบริการในวันอาทิตย์ ในวันอื่นให้เปิดบริการได้เฉพาะในเวลา 06.00 นาฬิกา ถึง 18.00 นาฬิกา ห้ามใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาป้ายสินค้าหรือบริการสำหรับป้ายชื่อร้านให้ใช้ไฟฟ้าได้ระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึง 21.00 นาฬิกา ให้สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการเปิดได้เฉพาะเวลาที่กำหนด ให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ส่งการส่งวิทยุโทรทัศน์ระหว่างเวลา 18.30 ถึง 20.00 นาฬิกา ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะฝนมีอำนาจ

³³⁵ ข้อ 1 และข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.1/2517, เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 2 มกราคม 2517, ราชกิจจานุเบกษา (2 มกราคม 2517), เล่ม 91, ตอนที่ 2 (ฉบับพิเศษ), หน้า 1

³³⁶ ข้อ 1 และข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.2/2517, เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 7 มกราคม 2517 ราชกิจจานุเบกษา, (8 มกราคม) เล่ม 91, ตอนที่ 4, หน้า 35

³³⁷ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 221/2520, เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2520, “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.2/2517 ลงวันที่ 7 มกราคม 2517” ราชกิจจานุเบกษา, (10 มกราคม 2521,) เล่ม 95, ตอนที่ 4, หน้า 4

³³⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 7/2522, เรื่อง มาตรการประหยัดไฟฟ้า ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2522, “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.1/2517 ลงวันที่ 2 มกราคม 2517”, ราชกิจจานุเบกษา, (14 สิงหาคม 2522) เล่ม 96, ตอนที่ 140, หน้า 6

กำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและกิจการที่ต้องใช้กระแสไฟฟ้าในระหว่างเวลา 18.00 ถึง 21.00 นาฬิกา³³⁹

ในช่วงปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลสามารถนำก๊าซธรรมชาติจากแหล่งปิโตรเลียมในอ่าวไทย มาเป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าบางปะกง โรงจักรไฟฟ้าพระนครใต้ ทดแทนการนำเข้าน้ำมันเตาจากต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นยุคพลังงานโซลิดช่วงชั่วนานตั้งแต่นั้นมา

จากนั้น รัฐบาลได้ยกเลิกมาตรการ กำหนดเวลาปิดสถานบริการ สถานเดินร่ำ และสถานที่ที่มีอาหาร ให้ใช้บังคับมาตรการดังกล่าวเป็นไปโดยเหมาะสม³⁴⁰ เช่น “ผ่อนผันมาตรการสำหรับวิทยุโทรทัศน์เผยแพร่รายการเพื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช”³⁴¹ เป็นต้น

4. นายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ออกคำสั่ง “ห้ามใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาป้ายสินค้าหรือบริการหรือประดับสถานที่ทำธุรกิจ ยกเว้นป้ายชื่อร้านให้ใช้ระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึง 21.00 นาฬิกา”³⁴²

5. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) ปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) ได้ผ่อนคลามาตรการห้ามใช้ไฟฟ้าในการโฆษณา เนื่องจากสงครามในตะวันออกกลางได้สิ้นสุดลงและการจัดหาน้ำมันเข้าสู่ภาวะปกติ ห้ามใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาป้ายสินค้าหรือบริการหรือประดับสถานที่ทำธุรกิจ “ยกเว้น ป้ายชื่อร้าน ให้ใช้

³³⁹ ข้อ 6 และข้อ 7 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523, “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 7/2522 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2522”, ราชกิจจานุเบกษา, (2 ธันวาคม 2523), เล่ม 97, ตอนที่ 185 (ฉบับพิเศษ), หน้า 1

³⁴⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2524, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2524 “ให้ยกเลิกความใน(1) และ(4) ของข้อ 5 วรรคหนึ่งของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523, ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523”, ราชกิจจานุเบกษา (11 สิงหาคม 2524), เล่ม 98 ตอนที่ 129 ฉบับพิเศษ, หน้า 15

³⁴¹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2525 เรื่อง ผ่อนผันมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2525 “ความในข้อ 6 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523 มิให้ใช้บังคับแก่...” ราชกิจจานุเบกษา (21 พฤษภาคม 2525) เล่ม 99 ตอนที่ 70 ฉบับพิเศษ หน้า 21

³⁴² คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2534, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 17 มกราคม 2534, ราชกิจจานุเบกษา, (17 มกราคม 2534), เล่ม 108 ตอนที่ 8, หน้า 14

ระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึง 21.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาต โดยให้ยื่นขออนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลและภาพถ่ายต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้ปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี”³⁴³

6. นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ออกคำสั่ง “ยกเลิกมาตรการจำกัดการใช้น้ำมันและพลังงานไฟฟ้า”³⁴⁴ เนื่องจากประเทศไทยสามารถจัดหาได้อย่างพอต่อความต้องการใช้ในประเทศจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีมาตรการจำกัดการใช้น้ำมันและไฟฟ้าอีกต่อไป

4. สภาพบังคับของคำสั่งนายกรัฐมนตรี

4.1 คำสั่งนายกรัฐมนตรีกับการลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ทฤษฎีประเภทของความรับผิดชอบในแง่ของกฎหมาย แบ่งออกเป็นสองประเภทคือ³⁴⁵ ความผิดที่เรียกว่า “มาลาอินเซ” (mala in se) คือ การกระทำความผิดบางประเภทที่สังคมถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกทางศีลธรรมของคนในสังคม เช่น การฆ่าคน การลักทรัพย์ การทำร้ายร่างกายผู้อื่น และความผิดที่เรียกว่า “มาลาโพรฮิบิตา” (mala prohibita) คือ ความผิดที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด เช่น กฎหมายการพนันในบางแห่งอาจถือเป็นความผิด เพราะสังคมนั้นเชื่อว่าการพนันเป็นบ่อเกิดของอาชญากรรม เป็นต้น

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งตามมาตรา 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเป็นความผิดต่อรัฐ และรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้”

³⁴³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 7/2534, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2534, “ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2534 ลงวันที่ 17 มกราคม 2534”, ราชกิจจานุเบกษา, (21 พฤษภาคม 2534), เล่ม 108, ตอนที่ 90, หน้า 272

³⁴⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2547, เรื่อง ยกเลิกการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 มกราคม 2547, “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 10/2523 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523” ราชกิจจานุเบกษา, (5 กุมภาพันธ์ 2547), เล่ม 121, ตอนพิเศษที่ 143, หน้า 82

³⁴⁵ ญัตติวาทน์ สุทธิโยธิน, “ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา”, แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 2, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, 2555, หน้า 2 - 15

และมาตรา 18 บัญญัติว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้... ริบทรัพย์สิน”³⁴⁶ ความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีในชั้นฝากขังหรือจำเลยในชั้นพิจารณาคดีของศาลอาญา ศาลอาญารธนบุรี ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลจังหวัด และศาลแขวงมีแนวทางกำหนดหลักประกันการปล่อยชั่วคราว โดยให้ใช้วงเงินประกัน 20,000 บาท (พ.ร.ก. แก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516)³⁴⁷ คือ

มาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิด	วงเงินประกัน/บาท	หมายเหตุ
8	ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 3 (1) เปิดสถานบริการเกินกำหนดเวลา (2) ขายน้ำมันเชื้อเพลิงนอกเวลา (3) ผู้จำหน่ายเก็บกักคูนน้ำมันเชื้อเพลิงเกินอัตรา (4) เปิดไฟโฆษณาฝ่าฝืนคำสั่ง (5) ขายน้ำมันเชื้อเพลิงโดยไม่ทำบัญชี (6) ไม่นำน้ำมันเชื้อเพลิงมาขายที่ปั้มแต่ไปเก็บที่อื่น	20,000	

การฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลในภาวะฉุกเฉินหรือคับขันเมื่อกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด ย่อมเป็นความผิดที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นใดที่จะให้อยู่ในความควบคุมเพื่อให้เพียงพอแก่ความต้องการทั่วราชอาณาจักรโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³⁴⁸ “ผู้ใดขัดขืนหรือฝ่าฝืนคำสั่งของกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้แต่งตั้งขึ้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปีหรือทั้งปรับทั้งจำ”³⁴⁹ เช่นเดียวกับการฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จะต้องได้รับโทษหรือไม่ โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

³⁴⁶ มาตรา 2 และมาตรา 18, ประมวลกฎหมายอาญา, “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 293

³⁴⁷ สำนักประธานศาลฎีกา, “คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับบัญชีมาตรฐานกลางหลักประกันการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2547”, จาก http://www.opsc.coj.go.th/doc/data/opsc/opsc_1496725796.pdf, หน้า 28

³⁴⁸ มาตรา 3 พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484, “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 228

³⁴⁹ มาตรา 18, พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488, “อ้างแล้ว”, เชียงธรรมที่ 226

1. การฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ข้อ 15 (1) (3) กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ควบคุมยานพาหนะที่ใช้ขนส่งน้ำมันเบนซินหรือน้ำมันดีเซล ไปส่งแก่ผู้จำหน่ายน้ำมัน ... กระทำการสูบหรือถ่ายน้ำมันเบนซินหรือน้ำมันดีเซลระหว่างทาง ... นำหรือส่งผิดไปจากสถานที่ ที่ระบุไว้ในใบสั่งจ่ายน้ำมัน” ข้อ 17 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้จำหน่ายน้ำมันกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (2) ขายน้ำมันเบนซินหรือน้ำมันดีเซลโดยกำหนดให้ผู้ซื้อต้องซื้อสินค้าอื่น ด้วย ... (3) ขายน้ำมันเบนซินหรือน้ำมันดีเซลเกินราคาที่ทางราชการกำหนด” และ ข้อ 18 กำหนดว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดซึ่งไม่มีเหตุต้องใช้ น้ำมันเบนซินหรือน้ำมันดีเซลหรือไม่มีใบอนุญาต ให้เก็บรักษาน้ำมัน หรือน้ำมัน ไว้ในครอบครอง”³⁵⁰

โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4058/2524 คดีนี้ โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเป็นผู้จำหน่ายน้ำมัน ดีเซลปัมสามมิตรภาคใต้ได้ขายน้ำมันดีเซล จำนวน 200 ลิตร โดยกำหนดเงื่อนไขให้นายวิกรีชต้อง ซื้อน้ำมันเครื่องด้วย ถ้าไม่ซื้อจะไม่ขายน้ำมันดีเซลให้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชกำหนดแก้ไข และ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3, 8 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ขอให้ลงโทษตามบทกฎหมายดังกล่าว ริบใบเสร็จรับเงินของกลาง จำเลย ให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกัน ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 6 ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า จำเลยมี ความผิดตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3, 8 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยได้ขายน้ำมันดีเซล โดยกำหนดให้ผู้ซื้อต้องซื้อสินค้าอื่นด้วย อันเป็นการ ฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ข้อ 17 (2) เป็นความผิดตามพระราช กำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3, 8³⁵¹

โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2503/2527 คดีนี้ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ให้ริบ น้ำมันของกลาง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 เรื่องกำหนด

³⁵⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 1/2522, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 311

³⁵¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4058/2524 วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 1/2522 ให้ความหมายของผู้ จำหน่ายน้ำมันว่า “สถานีบริการหรือร้านค้า น้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ” การที่จำเลยซึ่งเป็นผู้ดูแลกิจการปั้มน้ำมันของ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคือได้ว่าเป็นตัวการผู้ร่วมกระทำความผิดกับห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นด้วยตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 83

มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ข้อ 18 เป็นความผิดอยู่ที่มีการมีน้ำมันไว้โดยไม่มีเหตุต้องใช้และไม่มีใบอนุญาตให้เก็บรักษาเท่านั้นตาม มาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 น้ำมันเบนซินที่จำเลยมีไว้ โดยไม่มีเหตุต้องใช้ น้ำมันเบนซินหรือไม่มีใบอนุญาตให้เก็บรักษาน้ำมัน มิใช่ทรัพย์สินที่จำเลยมีไว้เป็นความผิดและต้องถูกริบตามกฎหมาย³⁵² ศาลจึงริบน้ำมันที่มีไว้ในครอบครองไม่ได้³⁵³

โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3016/2532 คดีนี้ในศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลย มีความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีลงโทษจำคุก และศาลอุทธรณ์ยกฟ้อง จำเลยในข้อหาเป็นผู้ควบคุมยานพาหนะที่ใช้ขนส่งน้ำมันทำการสูบน้ำมันระหว่างทาง ศาลฎีกา วินิจฉัยว่า จำเลยกระทำผิดฐานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงตามฟ้องหรือไม่ ศาลฎีกา เห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เมื่อประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ต้องถือว่าประชาชนรวมทั้งจำเลยได้ทราบคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรีแล้วการที่จำเลยทำการสูบน้ำมันตามฟ้องระหว่างทางนำหรือส่งผิดไปจาก สถานที่ที่ระบุไว้ในใบสั่งจ่ายน้ำมัน เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี การกระทำของจำเลย เป็นความผิดตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมัน เชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 8³⁵⁴

2. การฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 ข้อ 20 ซึ่งระบุว่า “ห้ามมิให้ ผู้ใดนำก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ หรือถ่ายก๊าซออกจากถัง ก๊าซหุงต้มนอกสถานที่บรรจุก๊าซไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ ทั้งสิ้น” “ห้ามมิให้ผู้ใดนำก๊าซที่บรรจุ ในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ”³⁵⁵

³⁵² มาตรา 17, และมาตรา 32 ประมวลกฎหมายอาญา, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 346

³⁵³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2503/2527 วินิจฉัยว่า น้ำมันเบนซินที่จำเลยมีไว้ มิใช่ทรัพย์สินที่จำเลยมีไว้เป็น ความผิดที่จะต้องถูกริบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32

³⁵⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3016/2532 วินิจฉัยว่า ที่ศาลอุทธรณ์ไม่ลงโทษจำเลยในข้อหาความผิดฐานนี้ โดยฟังว่าจำเลย ไม่ทราบคำสั่งนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวมานั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วยฎีกาของ โจทก์ฟังขึ้น

³⁵⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 325

โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2178/2532 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เครื่องสูบก๊าซ ถังเก็บก๊าซ และจ่ายก๊าซ สายสูบก๊าซพร้อมหัวสูบ เครื่องชั่งน้ำหนัก แท่นรองถังก๊าซ และรถยนต์สำหรับบรรทุก ถังก๊าซของกลาง เป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ศาลจึงให้ริบ³⁵⁶

3. การฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2547 ข้อ 17 กำหนดว่า “ผู้ค้าน้ำมัน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 หรือผู้บรรจุก๊าซซึ่งดำเนินการ แทนผู้ค้าน้ำมันต้องทำการผนีกลิ้น (Valve) ถังก๊าซหุงต้มทุกครั้งที่ยังบรรจุก๊าซ และต้องมีเครื่องหมาย ประจำตัวแสดงไว้ที่อุปกรณ์ปิดผนีกลิ้น (Seal) ถังก๊าซหุงต้ม โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ของกรมธุรกิจพลังงานในการขอรับเครื่องหมายประจำตัว การปิดผนีกลิ้น และข้อ 18 ห้ามมิให้ผู้ใด ขายหรือจำหน่ายหรือมีไว้จำหน่าย ซึ่งก๊าซที่ยังบรรจุใส่ถังหุงต้มแล้ว โดยไม่มีอุปกรณ์ปิดผนีกลิ้น หรือเครื่องหมายประจำตัวที่กำหนดในข้อ 17 วรรคสาม”³⁵⁷

โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9502/2559 คดีนี้ โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสอง ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 มาตรา 3, 8 ในศาลชั้นต้นจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลพิพากษาลงโทษ ศาลอุทธรณ์ภาค 2 แผนกคดี สิ่งแวดล้อมพิพากษายืน โดยศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม วินิจฉัยว่า การกระทำของจำเลยจะเป็น ความผิดตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 ประกอบคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่องกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกัน ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ข้อ 17 วรรคสาม หรือไม่ เห็นว่า การกระทำของจำเลยทั้งสอง มิใช่การกระทำที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด เมื่อพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะ การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงฯ มาตรา 3 (1) มิได้บัญญัติว่าการซื้อก๊าซปิโตรเลียมเหลวเป็นความผิด จึงไม่อาจลงโทษจำเลยตามฟ้องได้ แม้จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพก็ไม่สามารถลงโทษจำเลย ทั้งสองได้³⁵⁸

³⁵⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2178/2532 วินิจฉัยว่า จำเลยกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี อันเป็นคำสั่งที่ห้ามเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้นให้อนุญาตให้ทำได้ จึงเป็นความผิดอยู่ในตัวมิใช่อยู่ที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ ศาลจึงมีอำนาจริบได้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33

³⁵⁷ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมัน เชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 56

³⁵⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9502/2559 วินิจฉัยว่า ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 บัญญัติให้การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 3 (1) ได้แก่ “การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรองและการส่งออกนอกราชอาณาจักรและนำเข้ามา

4.2 คำสั่งนายกรัฐมนตรีกับการกำหนดมาตรการตามพระราชบัญญัติอื่นๆ

การบังคับใช้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ตามความมุ่งหมายของพระราชกำหนดฉบับนี้ คือ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายมีอยู่ ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ตราขึ้นอาจเข้าซ้อนกับมาตรการตามพระราชบัญญัติอื่น ได้แก่

1. พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ให้มีคณะกรรมการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนกองทัพอากาศ คณะกรรมการมีอำนาจการสอบสวนเพื่อทราบปริมาณของน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด คณะกรรมการกลางออกประกาศให้ใช้อัตราปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น น้ำมันเบนซินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นเกี่ยวกับการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าและการประปาให้มีกำหนดเป็นส่วน ร้อยละ 75 น้ำมันก๊าดสำหรับใช้ในการอุตสาหกรรมและพาณิชย์ของเอกชนให้มีกำหนดเป็นส่วน ร้อยละ 40 ของเกณฑ์ปกติ ผู้จำหน่ายอาหารและประชาชน ให้ใช้น้ำมันเบนซินเดือนละ 10 ลิตรมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พุทธศักราช 2485³⁵⁹

สถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 บังคับใช้ในเรื่องเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตัวแทนจำหน่ายน้ำมันของผู้ค้าน้ำมันได้ตลอดเวลา ให้สำรองน้ำมันไว้ในสถานที่เก็บและให้น้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้สำรองไว้จำหน่ายให้กับบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรอง ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดฉบับนี้³⁶⁰

ในราชอาณาจักร...” เท่านั้น การที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาว่า จำเลยทั้งสองมีความผิดฐานร่วมกันซื้อก๊าซปิโตรเลียมเหลว (ก๊าซหุงต้ม) จากผู้อื่นที่มีใช้ผู้ค้าที่ได้รับใบอนุญาตและไม่มีเครื่องหมายประจำตัวผู้บรรจุก๊าซแสดงไว้ที่อุปกรณ์ปิดผนึกลิ้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

³⁵⁹ ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง เรื่อง กำหนดอัตราปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงชนิด น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันแก๊สหรือโซลา น้ำมันเตาหรือฟูลด สำหรับหน่วยส่วนภูมิภาค ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2485 ราชกิจจานุเบกษา (2 มิถุนายน 2485), เล่ม 59, ตอนที่ 36, หน้า 1175

³⁶⁰ ข้อ 3 คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันจังหวัดกำแพงเพชร ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2523, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 ราชกิจจานุเบกษา, (21 กุมภาพันธ์ 2523), เล่ม 97, ตอนที่ 27, หน้า 121

ดังนั้น เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับมาตรการตามพระราชกำหนดฉบับนี้³⁶¹ กระทรวงพลังงานได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 พ.ศ. มีสาระสำคัญ คือ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2483

จึงเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 หากรัฐมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งกำหนดมาตรการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

2. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 ให้การบรรจุก๊าซลงในถังก๊าซหุงต้มที่มีเครื่องหมายการค้าของผู้ค้าน้ำมันอื่น โดยไม่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ค้าน้ำมันอื่นที่เป็นเจ้าของเครื่องหมายการค้านั้นยอมเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงออกตามความประกาศของคณะปฏิวัติ และเป็นความผิดตามข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

การบรรจุก๊าซลงในถังก๊าซหุงต้มที่มีเครื่องหมายการค้าของผู้ค้าน้ำมันอื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานอาจเป็นการฝ่าฝืน ข้อ 17 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ด้วย ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามประกาศคณะปฏิวัติเท่านั้นและไม่เป็นความผิดตามพระราชกำหนดฉบับนี้³⁶² เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า

³⁶¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี “มติคณะรัฐมนตรี 22 พฤศจิกายน 2548, เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2483, พ.ศ. ...”,

จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2548/20581410.pdf

³⁶² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8900/2554 วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ข้อ 17 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อให้มีก๊าซสำหรับประชาชนใช้ในการหุงต้มอย่างพอเพียง และต้องจัดให้มีการบรรจุก๊าซใส่ถังก๊าซหุงต้มและจำหน่ายให้ทั่วถึงทุกอำเภอที่มีการใช้ถังหุงต้มซึ่งแสดงเครื่องหมายการค้าของตน และข้อ 17 วรรคสอง บัญญัติว่า ในการบรรจุก๊าซหรือจำหน่ายตามวรรคหนึ่ง ผู้ค้าน้ำมันอาจมอบหมายให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้า น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 รายอื่น หรือผู้บรรจุก๊าซ เป็นผู้ดำเนินการแทนได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ... เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีก๊าซสำหรับประชาชนใช้ในการหุงต้มอย่างพอเพียง จึงกำหนดเป็นบทบังคับกับผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้า น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามด้วยการจัดให้มีการบรรจุก๊าซใส่ถังหุงต้มและจำหน่ายให้ทั่วถึงทุกอำเภอที่มีการใช้ถังหุงต้มซึ่งแสดงเครื่องหมายการค้าของตน การฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 ข้อ 17 วรรคหนึ่งและวรรคสอง จะเป็นความผิดตามฟ้อง

“ผู้กระทำความผิดคดีนี้ ไม่ได้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543” จึงไม่เป็นความผิดตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ข้อ 17 ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 3 และมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

3. พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน มีอำนาจ สั่งการกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ ให้ผู้รับสัมปทานจัดหา ปีโตรเลียมเพื่อให้มีปีโตรเลียมเพียงพอกับความต้องการใช้ในราชอาณาจักร และมีอำนาจประกาศ ห้ามส่งปีโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ทั้งหมดหรือบางส่วนออกนอกราชอาณาจักรหรือห้าม ส่งไป ณ ที่ใดเป็นการชั่วคราวได้³⁶³ หรือเมื่อพิจารณาเห็นสมควรอาจสั่งให้ผู้รับสัมปทานจัดหา ปีโตรเลียมที่มีคุณภาพเหมาะสมเพื่อให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในราชอาณาจักร ตามราคาที่กำหนด³⁶⁴ โดยผู้รับสัมปทานต้องจัดหาปีโตรเลียมดังกล่าว ตามอัตราส่วนของ ปีโตรเลียมที่ตนผลิตได้กับปีโตรเลียมที่ผลิตในประเทศในรอบหกเดือนที่แล้วมา จะเห็นได้ว่า มาตรการห้ามส่งออกปีโตรเลียมหรือสั่งการให้ผู้รับสัมปทานจัดหาปีโตรเลียม เพื่อให้มีปีโตรเลียม เพียงพอ กับความต้องการใช้ในราชอาณาจักร เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ตามพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และกรณีจำเป็นนายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจกำหนด มาตรการอาศัยอำนาจพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เรื่องการผลิตนี้ได้

4. พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุ จำเป็นเพื่อการป้องกันและแก้ไขภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือเพื่อประโยชน์แห่งความ มั่นคงของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจออกประกาศกำหนดเงื่อนไข เพื่อให้ ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 ปฏิบัติตาม เช่น ให้หยุดส่งออกน้ำมันสำเร็จรูป หรือสั่งให้ผู้ค้าน้ำมันเร่ง นำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป³⁶⁵ หรือในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง บัญญัติให้ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ หรือประกาศในราช

ได้ผู้กระทำจะต้องเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ดังนั้น แม้จำเลยทั้งสามจะร่วมกันบรรจุก๊าซลงในถังก๊าซหุงต้มที่มีเครื่องหมายการค้าของผู้ค้าน้ำมันอื่น ก็คงเป็นความผิด ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 ข้อ 6 โดยหาได้มีความผิดตามพระราชกำหนด แก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, มาตรา 3,8 ด้วยไม่

³⁶³ มาตรา 61 พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 231

³⁶⁴ มาตรา 60 พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514, “เพิ่งอ้าง”

³⁶⁵ มาตรา 8 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 148

5. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้มีกระทรวงพลังงาน³⁷¹ ก่อนหน้านี้ภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการพลังงาน เช่น รัฐวิสาหกิจที่ประกอบการเป็นธุรกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์กรเพื่อความมั่นคง กรมการพลังงานทหาร องค์กร เพื่อการสาธารณสุข โภค การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ต่อมาได้ยกฐานะสำนักเลขาธิการ เป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี³⁷² ได้แก่

- 1) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กองเชื้อเพลิงธรรมชาติ กองวิเคราะห์ (ฝ่ายวิเคราะห์เชื้อเพลิงธรรมชาติ)
- 3) กองอุตสาหกรรมน้ำมัน กระทรวงอุตสาหกรรม
- 4) กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม

5) กองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย

- 6) สำนักน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์
- 7) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจในกำกับสำนักนายกรัฐมนตรี
- 8) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รัฐวิสาหกิจในกำกับกระทรวงอุตสาหกรรม
- 9) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด รัฐวิสาหกิจในกำกับกระทรวงการคลัง

ในช่วงปี พ.ศ. 2544 ได้มีการรวมหน่วยงานพลังงานมาจัดตั้งเป็น “ทบวงพลังงาน” และโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ โดยให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน”³⁷³ ได้แก่

³⁷¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ราชกิจจานุเบกษา (2 ตุลาคม 2545), เล่ม 119 ตอนที่ 99ก หน้า 3 และมาตรา 26 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ราชกิจจานุเบกษา, (2 ตุลาคม 2545), เล่ม 119, ตอนที่ 99ก, หน้า 22

³⁷² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536, ราชกิจจานุเบกษา, (6 กันยายน 2536) เล่ม 110 ตอนที่ 127 ฉบับพิเศษ หน้า 1 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2536 ราชกิจจานุเบกษา (6 กันยายน 2536) เล่ม 110 ตอนที่ 127 ฉบับพิเศษ หน้า 5 “, มีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในสำนักนายกรัฐมนตรี”

³⁷³ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 ราชกิจจานุเบกษา (8 ตุลาคม 2545) เล่ม 119 ตอนที่ 102ก หน้า 66

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์” ให้โอนอำนาจตามพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483³⁷⁴ และพระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543³⁷⁵

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” ให้โอนอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พุทธศักราช 2484, พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542³⁷⁶ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน” ให้โอนอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม” ให้โอนอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 331 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533

ในช่วงปี พ.ศ. 2546 กระทรวงพลังงานได้จัดตั้งขึ้น มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สำนักงานนโยบาย และแผนพลังงาน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในฐานะเจ้ากระทรวงและเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายต่างๆ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน³⁷⁷

³⁷⁴ พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 153

³⁷⁵ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 366, “สมควรปรับปรุงบทบัญญัติให้มีความทันสมัย “ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521”, พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 มาตรา 3 “ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2509”, “เพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง”

³⁷⁶ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 87, “เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2474 บังคับใช้มานานไม่เหมาะสมกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สมควรให้อำนาจรัฐในการจัดให้มีคลังน้ำมันเชื้อเพลิง และบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการการเก็บรักษาและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง พร้อมทั้งปรับปรุงบทโทษทางอาญาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

³⁷⁷ มาตรา 26 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 371

การแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวไม่ได้โอนอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ให้แก่นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

ปัจจุบัน กิจการน้ำมันหรือกิจการไฟฟ้า เปลี่ยนแปลงจากการลงมือประกอบการในทางเศรษฐกิจของรัฐ มาเป็นการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนหรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด เช่น รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบในรูปของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)³⁷⁸ และเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย³⁷⁹ แยกงานนโยบายและงานบริหารออกจากกัน³⁸⁰ เป็นต้น

4.3 คำสั่งนายกรัฐมนตรีกับการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ

การตรากฎหมายลำดับรองในกฎหมายไทยไม่มีการบัญญัติกระบวนการออกกฎไว้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งตามพระราชกำหนดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า

1. ต้องมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดนโยบาย และยกร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ .../... ขึ้นมา เข้าสู่การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจแท้จริงสามารถกระทำการตรากฎหรือออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ได้เองโดยลำพัง

³⁷⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา (30 กันยายน 2544), เล่ม 118, ตอนที่ 87ก, หน้า 6

³⁷⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 5/2549 กรรมการคนหนึ่งของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการของบริษัทชินคอร์ป และเป็นกรรมการของปตท. ด้วย กรรมการมีสภาพไม่เป็นกลางที่มีสภาพร้ายแรงทำให้การกระทำต่างๆ ของคณะกรรมการเสียไป จึงให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548

³⁸⁰ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา (10 ธันวาคม 2550), เล่ม 124, ตอนที่ 89ง หน้า 64, “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ”

2. ต้องมีการประกาศใช้บังคับ โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไป และคำสั่งมอบหมายของนายกรัฐมนตรีตามวรรคสอง “ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”³⁸¹

3. “เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างใดแล้วให้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเมื่อปฏิบัติกรอย่างใดตามพระราชกำหนดนี้แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ” การแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยการใช้อำนาจออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการกระทำทางปกครองโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอาจต้องรับผิดชอบด้วย หากก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ กรณีเมื่อมีการฟ้องคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติหรือไม่เห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีควรยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีนั้นเสีย

การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายโดยคำพัง พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้องค์การผู้มีอำนาจต้องนำร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนก็ตาม แต่ปัจจุบันก่อนนายกรัฐมนตรีจะออกคำสั่งมีขั้นตอนหรือกระบวนการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทำนองเดียวกับการตราฎกระทรวงของรัฐมนตรี คือ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พิจารณาให้เห็นชอบนโยบาย และแผนการพัฒนาพลังงานของประเทศให้สอดคล้องกับร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่/... จากนั้นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจะนำเสนอเรื่องที่คณะกรรมการเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 6 (1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงนามใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516³⁸² ทำนองเดียวกับการตราฎกระทรวง ซึ่งปฏิบัติสืบต่อกันมา³⁸³ แม้ว่า

³⁸¹ มาตรา 3 วรรคสอง, พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 294

³⁸² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานแห่งชาติ, ครั้งที่ 1/2556 (ครั้งที่ 144) 8 กุมภาพันธ์ 2556”, จาก <http://www2.eppo.go.th/nepc/kgb/kgb-48.htm>, ที่ประชุมได้พิจารณาเพื่อดำเนินการแก้ไขคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้ครัวเรือนรายได้น้อยและร้านค้า หาบเร่ แผงลอยอาหาร สามารถรับเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

ไม่มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับใดให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย ต้องนำร่างกฎกระทรวงนั้น มาผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จึงกำหนดให้การออกกฎกระทรวง ซึ่งเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ รัฐมนตรีต้องนำเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี³⁸⁴

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 3 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งได้เอง โดยลำพัง และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมใช้บังคับได้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น แม้ร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ .../... ไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

5. สรุป

จึงเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งเป็นการกระทำทางปกครองประเภทการออกกฎที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีข้อดี คือ รัฐบาลสามารถควบคุมการผลิต การขนส่ง การเก็บรักษา การจำหน่าย การมีไว้ครอบครอง การสำรอง การนำเข้าและส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดได้

นอกจากการบังคับใช้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งดังกล่าวมาแล้ว ยังมีการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จัดตั้งเป็นกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยใช้กองทุน หรือทุนหมุนเวียนเป็นเครื่องมือของรัฐบาล เพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ และดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520

³⁸³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.12/2546 (ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยว่า ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ก่อนที่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงจะต้องส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและปฏิบัติสืบทอดตลอดมาจึงพอถือได้ว่ามีกฎหมายจารีตประเพณีกำหนดให้การออกกฎกระทรวงหรือกฎอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากฎกระทรวงจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

³⁸⁴ มาตรา 4(5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา (11 มีนาคม 2548), เล่ม 122 ตอนที่ 22ก, หน้า 2

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกัน
ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ในบทที่สี่ต่อไป



บทที่ 4

การวิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และร่างพระราชบัญญัติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีจะเป็นไปโดยชอบด้วยวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นว่า ในการพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้ จำต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตราต่างๆ และจากเหตุผลการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁸⁵ ปรากฏเหตุผลท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ คือ³⁸⁶

“โดยที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ได้ทวีสูงขึ้นเป็นลำดับ และน้ำมันดิบที่จะหาซื้อได้มีปริมาณลดน้อยลง ซึ่งจะมีผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศสูงตามไปด้วย และจะก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในประเทศไทย เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศและความผาสุกของประชาชน จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขและป้องกันภาวะการดังกล่าวให้ทันต่อเหตุการณ์ ในการนี้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่างๆ ได้โดยฉับพลัน ไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แยกปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น”

เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองทำการโดยฉับพลัน การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในภาวะฉุกเฉินหรือคับขันให้ไปตรากฎหมายลำดับรองจึงมีลักษณะอย่างกว้าง แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้พระราชกำหนดนี้ให้บังคับเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารทำการเช่นนั้นอาจเป็นไปได้หรือไม่ก็ตาม การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตยในภาวะปกติ หรือสถานการณ์ที่รัฐดำเนินกิจกรรมไปแบบปกติธรรมดา นายกรัฐมนตรีควรต้องพิจารณา ข้อจำกัดดุลย

³⁸⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความหมายของคำว่าน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, เรื่องเสรีที่ 1/2553,

จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2553/c2_0001_2553.pdf

³⁸⁶ หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516, “อ้างแล้ว”, เจริญรอดที่ 381

พินิจอำนาจกระทำการที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ฝ่ายปกครองกระทำการด้วย

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจำเป็นต้องมีสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นหน่วยงานของรัฐไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีภารกิจที่สำคัญส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม³⁸⁷ เช่น การสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ การสนับสนุนการลงทุนในการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ เพื่อส่งเสริมระบบการป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น วัตถุประสงค์ทั้งสองเรื่องดังกล่าว แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ ให้คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานเชื้อเพลิงชีวภาพจากแหล่งในท้องถิ่นเพื่อกำหนดระดับการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพต่อปริมาณน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลที่จำหน่ายในประเทศ และกฎหมายการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดรายละเอียดการสำรวจน้ำมันและวางแผนนโยบายสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ เพื่อเก็บสำรองและจ่ายน้ำมันในภาวะปกติ หรือกำหนดเพิ่มขึ้นได้ในภาวะฉุกเฉิน การศึกษากฎหมายของประเทศดังกล่าว น่าจะทำให้ผู้วิจัยสามารถเสนอแนวทางทางการพัฒนากฎหมายแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยได้ ในบทนี้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดหัวข้อการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง
2. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.
3. วิเคราะห์กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์
4. วิเคราะห์กฎหมายการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

³⁸⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี “มติคณะรัฐมนตรี, 17 สิงหาคม 2559, เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.”, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2559/9932076255.pdf

5. วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

1. วิเคราะห์คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

เจตนารมณ์ของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มุ่งหมายให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น บทบัญญัติที่รัฐสภาอนุมัติให้ฝ่ายบริหารไปตรากฎหมายลำดับรองในภาวะฉุกเฉินหรือคับขัน มีลักษณะกว้างขวางไม่มีขอบเขต (blank cheque provision) หรือมีลักษณะที่มีขอบเขตอย่างกว้าง (skeleton provision) กำหนดเพียงชื่อเรื่อง จะเห็นได้จากบัญญัติ มาตรา 3 ที่ว่า “นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องการผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรองและการส่งออกนอกราชอาณาจักร การนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิง การใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง การดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นและการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด” บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทที่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ ข้อจำกัดใดๆ การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง อาจเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ดังต่อไปนี้

1.1 การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ในช่วงปี พ.ศ. 2520 ผู้ค้าน้ำมันร้องเรียนมายังรัฐบาลว่า ผู้ค้าน้ำมันต้องแบกรับภาระขาดทุนในการนำน้ำมันดิบ เข้ามามากล้นในราชอาณาจักรหรือการนำน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาจำหน่าย รัฐบาลใช้วิธีลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันและกักเงินส่วนนี้เข้าไว้จัดตั้งเป็น “กองทุน” อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) กำหนดมาตรการให้ให้ผู้ค้าน้ำมันส่งเงินเข้ากองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นคราวๆ มาจัดตั้งเป็น “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2520)” “กำหนดให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเบนซินจากโรงกลั่นส่งเงินเข้ากองทุน อัตราลิตรละ 12.5 สตางค์ เข้ากองทุน และให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมส่งจ่ายเงินของกองทุนชดเชยให้ผู้นำเข้าน้ำมันเตา

เพื่อใช้ในราชอาณาจักร ตามที่คณะกรรมการนโยบายน้ำมันกำหนด ในอัตราไม่เกินลิตรละ 8.8 สตางค์³⁸⁸

2. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก บุญชัย บำรุงพงศ์) รักษาการแทน นายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 206/2521 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 กำหนดมาตรการให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ส่งกำไรที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มของค่าเงินบาทเข้า “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) (พ.ศ. 2521)”

สมควรรวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นแล้ว เข้าเป็นกองทุนเดียวกันเป็น “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2521)” กำหนดมาตรการให้กระทรวงการคลัง กำหนดราคาน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา ณ โรงกลั่น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบที่นำเข้า ให้กระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งราคาที่กำหนดขึ้นใหม่ให้กระทรวงการคลังทราบ เพื่อจ่ายชดเชยราคาน้ำมันให้แก่องค์กรเชื้อเพลิง สำหรับน้ำมันเตาที่กำหนดอายุให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อมิให้องค์การเชื้อเพลิงต้องขึ้นราคาน้ำมันเตา ซึ่งจะทำการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ขึ้นราคากระแสไฟฟ้าอันจะเป็นผลเพิ่มความเดือดร้อนแก่โรงงานอุตสาหกรรมและประชาชน³⁸⁹

³⁸⁸ ข้อ 2 และข้อ 6 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 178/2520 เรื่อง การกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันส่งเงินเข้ากองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน ลงวันที่ 19 กันยายน 2520 ราชกิจจานุเบกษา (22 กันยายน 2520) เล่ม 94 ตอนที่ 88 ฉบับพิเศษ หน้า 47

³⁸⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 “ข้อ 2 ให้จัดตั้งกองทุน เรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ประกอบด้วยเงินที่โอนมา ข้อ 3 ให้ยกเลิกกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 178/2520 ลงวันที่ 19 กันยายน 2520 ข้อ 4 ให้ยกเลิกกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2521 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521” ราชกิจจานุเบกษา (1 เมษายน 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 47 ฉบับพิเศษ หน้า 12 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อาศัยอำนาจตามข้อ 6 และข้อ 11 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 “ข้อ 1 อัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2522 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2522 น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ 0.1543 บาท/ลิตร ข้อ 4 อัตราเงินชดเชยแก่ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง หรือผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อใช้ในราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2522 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2522 น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ 0.2676 บาท/ลิตร” ราชกิจจานุเบกษา (6 สิงหาคม 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 132 ฉบับพิเศษ หน้า 1

กำหนดมาตรการในองค์กรหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ส่งเงินเข้ากองทุน³⁹⁰ และกำหนดให้การขอรับเงินชดเชยจากกองทุนให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชย เช่น “ถ้าเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตและจำหน่ายในราชอาณาจักร เพื่อใช้ในราชอาณาจักร ให้ยื่นรายการพร้อมกับการชำระภาษี ถ้าเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง ที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักรให้ยื่นรายการแก่ผู้รับชำระอากรขาเข้า ถ้าเป็นน้ำมันเตาที่ขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้ยื่นรายการ ชนิดและปริมาณต่อสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง”³⁹¹ เป็นต้น

กำหนดให้ “คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติ” มีอำนาจกำหนดการชดเชยราคา และให้ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย³⁹² มีหน้าที่ส่งจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนให้กับผู้นำเข้าหรือ ปตท. สำหรับน้ำมันดิบ น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตาหรือ โรงกลั่นน้ำมันในราชอาณาจักร กำหนดให้การขอรับเงินชดเชยจากกองทุน ให้ผู้มีสิทธิได้รับ

³⁹⁰ ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 87/2522 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2522 “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นข้อ 4 ทวิ และข้อ 4 ตริ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522” ราชกิจจานุเบกษา (6 สิงหาคม 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 132 ฉบับพิเศษ หน้า 25, “ให้กระทรวงกลาโหมส่งเงินค่าเช่าโรงกลั่นน้ำมันประจำปี พ.ศ. 2522 ที่ได้รับจากบริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด (ปานามา) ตามสัญญาเช่า โรงกลั่นน้ำมันแห่งที่ 2 (โรงกลั่นบางจาก) กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมส่งเงินประจำปี พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2522 ที่ได้รับจากบริษัท โรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ตามสัญญาจัดสร้างและประกอบกิจการ โรงกลั่นน้ำมันและที่ได้รับจากบริษัทเอสโซ่แอสตันคาร์ดประเทศไทย จำกัด ตามสัญญาประกอบกิจการ โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมเข้ากองทุนและกำหนดให้องค์กรเชื้อเพลิงส่งกำไรที่ได้จากการขายน้ำมันดิบเชลล์ที่ซื้อจากสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งหักภาษีแล้วเข้ากองทุน”

³⁹¹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/54 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2522 “รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องหาเงินชดเชยราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันและตรึงราคาค่ากระแสไฟฟ้าต่อไปอีกระยะหนึ่ง “ ข้อ 7 ให้ยกเลิกความในข้อ 14 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 87/2522 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2522 และให้ความต่อไปนี้แทน ...” ราชกิจจานุเบกษา (1 กันยายน 2522) เล่ม 96 ตอนที่ 151 ฉบับพิเศษ หน้า 5

³⁹² มาตรา 62 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ราชกิจจานุเบกษา (28 ธันวาคม 2521) เล่ม 95 ตอนที่ 152 ฉบับพิเศษ หน้า 26, “ให้โอนธุรกิจและกิจการที่เกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันของกรมการพลังงานทหาร โรงกลั่นน้ำมันบางจากและหุ้นส่วนในโรงกลั่นของบริษัทไทยออยล์ จำกัด ธุรกิจขององค์กรเชื้อเพลิง และธุรกิจขององค์กรก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยมาตรา 6 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา (9 มีนาคม 2520) เล่ม 94 ตอนที่ 17 หน้า 51 มาเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 378

เงินชดเชย ถ้าเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตและจำหน่ายจากโรงกลั่นในราชอาณาจักร ให้ยื่นรายการแจ้งชนิดพร้อมกับการชำระภาษีนั้น ถ้าเป็นก๊าซหุงต้มที่ขายเพื่อใช้ในราชอาณาจักร ให้ยื่นรายการ และปริมาณของน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อ ปตท.

3. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) กำหนดมาตรการให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินชดเชยการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ “ปลัดกระทรวงการคลัง” และให้อำนาจ “คณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งชาติ” กำหนดราคานำเข้าของน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดและกำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินชดเชยจาก “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2523)”³⁹³

ในช่วงปี พ.ศ. 2523 กลุ่มโอเปกยังคงขึ้นราคาน้ำมันดิบเป็นระยะๆ รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงโดยรักษาระดับขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดหรือคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนด เช่น ในเขตอำเภอเมืองพิจิตร น้ำมันดีเซลสำหรับใช้กับเครื่องยนต์หมุนเร็วห้ามขายปลีกเกินกว่าราคารีโวลู 2.79 บาท³⁹⁴ เพื่อมิให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน กำหนดให้ “คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง” มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับคำนวณ และกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และค่าการตลาด กำหนดอัตราเงินส่งเข้า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง(พ.ศ. 2524)” หรืออัตราเงินชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน” และให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการกองทุน มีอำนาจจ่ายเงินตามคำสั่งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด³⁹⁵

³⁹³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2523 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2523 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522, คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 87/2522 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2522, คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0201/54 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2522, คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2523 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2522, คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2523 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2523 ข้อ 4 ให้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 และคำสั่งที่แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวเป็นเงินกองทุนตามคำสั่งนี้”, ราชกิจจานุเบกษา, (25 มิถุนายน 2523) เล่ม 97, ตอนที่ 44 (ฉบับพิเศษ), หน้า 3

³⁹⁴ ข้อ 2 ก. ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพิจิตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521, เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ ในเขตจังหวัดพิจิตร อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490, ราชกิจจานุเบกษา (22 มีนาคม 2521), เล่ม 95, ตอนที่ 32, (ฉบับพิเศษ), หน้า 59

³⁹⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2524, เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2524 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2523 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2523 ข้อ 3 ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า, “กองทุน

4. นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) กำหนดมาตรการให้คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติหรือคณะกรรมการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ได้รับ มอบหมายให้ปฏิบัติตามคำสั่งนี้ มีอำนาจกำหนดเงินส่งเข้า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง(พ.ศ. 2529)” กำหนดอัตราชดเชยสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร และน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาเพื่อ ใช้ในราชอาณาจักร และเพื่อให้มีก๊าซสำหรับประชาชนใช้หุงต้มอย่างพอเพียงในราคาขายปลีก ที่ราชการกำหนด กำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมันตาม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ซึ่งขายหรือจำหน่ายก๊าซเพื่อบรรจุในถัง ก๊าซหุงต้ม และห้ามมิให้ผู้ใดนำก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ หรือถ่ายก๊าซออกจากถังหุงต้มนอกสถานที่บรรจุก๊าซ ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใดๆ และกำหนดให้การ ส่งเงินเข้ากองทุน และการขอรับเงินชดเชยให้เป็นไปตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด³⁹⁶

กำหนดให้คณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียมหรือคณะกรรมการที่เรียกชื่อ อย่างอื่น ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการนโยบาย ปิโตรเลียมแห่งชาติเดิม³⁹⁷ และกำหนดนิยาม “ถังก๊าซหุงต้ม” หมายความว่าภาชนะที่บรรจุก๊าซ ไม่เกินถึงละ 50 กิโลกรัม แต่ไม่หมายความว่าถึงภาชนะที่ใช้บรรจุก๊าซเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับ ยานพาหนะ³⁹⁸

5. นายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) กำหนดมาตรการให้ผู้ซึ่งได้มา ซึ่ง ก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายปิโตรเลียมส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบาย ปิโตรเลียมแห่งชาติ เพื่อให้การผลิตผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียมได้รับการยกเว้น

น้ำมันเชื้อเพลิง” ประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2523 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2523, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 283

³⁹⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529, “ให้ยกเลิก คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2524 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2524 ข้อ 3 ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง”, ประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 5/2524 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2524”, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 355

³⁹⁷ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2529 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2529 “ให้ยกเลิกคำนิยาม “คณะกรรมการ” ในข้อ 2 ของคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 และให้ความต่อไปนี้เป็นแทน ...”, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 284

³⁹⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2530 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 20 มกราคม 2530 “ให้ยกเลิกคำนิยามคำว่า “ถังก๊าซหุงต้ม” ในข้อ 2 ของคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 และให้ความต่อไปนี้เป็นแทน ...” ราชกิจจานุเบกษา (28 มกราคม 2530), เล่ม 104, ตอนที่ 15, หน้า 2

ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนหรือได้รับการชดเชยจากกองทุน³⁹⁹และให้มีคณะกรรมการกำกับการปรับราคาน้ำมันประกอบด้วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจกำหนดระดับเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดต้องไม่เกินอัตราที่กำหนด เช่น สามสิบสตางค์ต่อลิตร สำหรับน้ำมันเบนซิน และเมื่อพบว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ให้แจ้งกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการลดหรือเพิ่มอัตราภาษีต่อไป⁴⁰⁰

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกร ทัพพะรังสี) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) กำหนดมาตรการให้ผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายปิโตรเลียม ให้ยื่นรายการแก่ผู้รับชำระค่าภาคหลวงสำหรับก๊าซตามระเบียบที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนด⁴⁰¹

ในช่วงปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้มีผลกระทบจากการอุดหนุนราคาน้ำมันโดยใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปรักษาระดับราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงติดลบหลายพันล้านบาท ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้น้ำมันพาณิชย์ที่ใช้น้ำมันเบนซิน และส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาลอย่างมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการน้ำมันทั้งภาคราชการ และภาคเอกชนได้เสนอแนวคิดระบบน้ำมันลอยตัว⁴⁰²

6. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) กำหนดมาตรการให้คณะกรรมการกำกับการปรับราคาน้ำมันซึ่งมีประธานคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมเป็นประธานกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นรองประธานกรรมการ เพื่อยกเลิกการแทรกแซงตลาดและปล่อยให้บริษัทผู้ค้าน้ำมันตั้งราคาขายปลีกแข่งขันกันเอง

³⁹⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2532 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2532 “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 27 ทวิ และข้อ 27 ตรี แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529...” ราชกิจจานุเบกษา, (10 สิงหาคม 2532), เล่ม 106, ตอนที่ 125, หน้า 401

⁴⁰⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2533 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 4 กันยายน 2533 ราชกิจจานุเบกษา (12 กันยายน 2533), เล่ม 108, ตอนที่ 170, หน้า 6

⁴⁰¹ ข้อ 3 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2534 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 22 มกราคม 2534 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2532 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2532 และให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 27 ทวิของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 และให้ความต่อไปนี้เป็น...” ราชกิจจานุเบกษา (24 มกราคม 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 13 หน้า 28

⁴⁰² ปิติพันธ์ เทพปฏิมากรณ์ นโยบายยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิง กรณีการดำเนินงานโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 86 หน้า 30

รัฐบาลมีแนวคิดยกเลิกการควบคุมราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น ยกเลิกการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักรและนำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร⁴⁰³ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นและคำนวณราคาขายปลีกกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินจากกองทุน⁴⁰⁴

กำหนดให้ผู้ประกอบการนำน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นไปใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ให้ยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน⁴⁰⁵

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวิกุล) ปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) กำหนดมาตรการให้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียม ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ⁴⁰⁶

⁴⁰³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2534 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2534 “ให้ยกเลิก (1) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 (2) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2529 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2529... ข้อ 3 ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 และคำสั่งที่แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าว”, ราชกิจจานุเบกษา (23 พฤษภาคม 2534) เล่ม 108 ตอนที่ 92, หน้า 284

⁴⁰⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 “ให้ยกเลิก (1) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 (2) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2522 ลงวันที่ 2 เมษายน 2522 (3) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2522 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2522 (4) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2522 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2522 (5) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2523 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2523 (6) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2523 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2523 ข้อ 3 ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2534 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2534”, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 327

⁴⁰⁵ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2535, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2535, “ให้ยกเลิกความในข้อ 22 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” ราชกิจจานุเบกษา (25 กุมภาพันธ์ 2535) เล่ม 109 ตอนที่ 27, หน้า 2453

⁴⁰⁶ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2535 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 “โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ทำให้คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมหมดสภาพลง คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมขึ้น เพื่อทำหน้าที่แทน

หลังประกาศใช้ระบบราคาน้ำมันลอยตัว ณ ต้นปี พ.ศ. 2535 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะสุทธิเหลืออยู่ รัฐบาลมีแนวคิดยุบเลิกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยให้โอนเงินไปจัดตั้ง“กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน” เพื่อช่วยเหลือการอนุรักษ์พลังงาน และป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงาน⁴⁰⁷ และ โอนเงินไปจัดตั้ง“กองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่นายกรัฐมนตรีกำหนด⁴⁰⁸ เรื่องนี้ คณะกรรมการปิโตรเลียม ได้หารือและคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ยังไม่ใช้บังคับในระหว่างการดำเนินการเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนจำนวนดังกล่าว คงยังอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 11/2534 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534⁴⁰⁹

7. นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) กำหนดมาตรการให้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาโยบายพลังงานซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ⁴¹⁰ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (สาวิตรี โปธิวิหก) ปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชยน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายให้แก่เรือเพื่อใช้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร และ

คณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียม ให้ยกเลิกคำนิยาม “คณะกรรมการ” ในข้อ 2 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 286

⁴⁰⁷ มาตรา 24 (1) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2535) เล่ม 109 ตอนที่ 33 หน้า 20, แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา (4 ธันวาคม 2550) เล่ม 124 ตอนที่ 87ก หน้า 1 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน” ในกระทรวงพลังงาน ความเดิม “ในกระทรวงการคลัง” เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน ... โดยประกอบด้วยเงินที่โอนมาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

⁴⁰⁸ มาตรา 22 (1), พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, (4 เมษายน 2535), เล่ม 109, ตอนที่ 37 (ฉบับพิเศษ), หน้า 14

⁴⁰⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การ โอนเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่องเสร็จที่ 284/2535,

จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2535/c2_0284_2535.pdf

⁴¹⁰ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2535 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2535 “ให้ยกเลิกคำนิยาม “คณะกรรมการ” ในข้อ 2 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 287

ก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน⁴¹¹ กำหนดให้ “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อาจมีค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้ เป็นเงินจ่ายชดเชยตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง ตามหมวดจ่ายในวงเงินประมาณการรายจ่ายประจำปี ที่คณะกรรมการอนุมัติ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ”⁴¹² “ให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ มีอำนาจลงนามในประกาศของคณะกรรมการพิจารณา นโยบายพลังงาน เกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณา นโยบายพลังงาน”⁴¹³ เพื่อให้การบริหารกองทุนเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ และเพื่อแก้ปัญหาสงเงินซ้ำซ้อนกับกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

8. นายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) กำหนดมาตรการให้แก่คำสั่งของ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงออกคำสั่ง กำหนดให้ “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจมีค่าใช้จ่ายเป็นเงินในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ... ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้การเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือการจ่ายเงินชดเชย จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างมีครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ”⁴¹⁴

⁴¹¹ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2536, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 5 มกราคม 2536 “ให้ยกเลิกความในข้อ 4(4) ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลง วันที่ 15 สิงหาคม 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”, ราชกิจจานุเบกษา (12 มกราคม 2536) เล่ม 110 ตอนที่ 3, หน้า 67

⁴¹² ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2537 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2537 “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้ เป็นข้อ 4 ทวิ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534” ราชกิจจานุเบกษา (12 มกราคม 2536) เล่ม 110 ตอนที่ 3, หน้า 67

⁴¹³ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2538, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้ เป็นข้อ 4 ตรี ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2538) เล่ม 112 ตอนพิเศษที่ 28 ง หน้า 27

⁴¹⁴ ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2539 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2539 “ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2537 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2537 และให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้ เป็นข้อ 4 ทวิ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534, ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534”, ราชกิจจานุเบกษา (14 มีนาคม 2539) เล่ม 113 ตอนที่ 22 ง, หน้า 93

คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการช่วยเหลือลดราคาน้ำมันให้แก่ชาวประมง คณะกรรมการได้กำหนดอัตราเงินชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายให้แก่สถานีบริการน้ำมัน⁴¹⁵

9. นายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ให้คณะกรรมการพิจารณาโยบายพลังงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าการตลาดสำหรับการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิง และกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง(พ.ศ. 2540) หรืออัตราเงินชดเชยน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน⁴¹⁶

10. นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) กำหนดมาตรการลงโทษผู้มีหน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วน หรือไม่ส่งเงินคืนกองทุนภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง เนื่องจากก๊าซหุงต้มเป็นผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมชนิดเดียวที่ยังคงมีการควบคุมราคาให้คงที่และต่ำกว่าต้นทุนในการจัดหา

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กำหนดนโยบายยกเลิกการควบคุมราคาก๊าซปิโตรเลียม และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมก๊าซปิโตรเลียมของประเทศไทย⁴¹⁷ ให้กรมสรรพสามิตหรือกรมศุลกากรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่มิหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนตามจำนวนที่ต้องส่ง หรือจำนวนที่ขาด พร้อมทั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละหกต่อเดือน

⁴¹⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2539, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2539 “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้ เป็นข้อ 9 ทวิ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534” ราชกิจจานุเบกษา (20 สิงหาคม 2539) เล่ม 113 ตอนที่ 67ง หน้า 143

⁴¹⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2540, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 12 กันยายน 2540 “ให้ยกเลิก (1) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 (7) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2536 ลงวันที่ 5 มกราคม 2536 (8) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2538 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 (9) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2539 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2539 (10) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2539 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2539 ข้อ 3 ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534”, ราชกิจจานุเบกษา (22 กันยายน 2540) เล่ม 114 ตอนพิเศษที่ 84ง, หน้า 37

⁴¹⁷ พงษ์เทพ สันติกุล, ผลกระทบของนโยบายยกเลิกการควบคุมราคาปิโตรเลียมที่มีต่อพฤติกรรมการแข่งขันในอุตสาหกรรมก๊าซหุงต้มและต่อผู้บริโภค, งานวิจัยเฉพาะเรื่อง หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, (สาขาเศรษฐศาสตรธุรกิจ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545, หน้า 2

จนกว่าจะครบ หากพ้นระยะเวลาให้กรมสรรพสามิตหรือกรมศุลกากรแล้วแต่กรณีดำเนินการให้มีการดำเนินคดีตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเร็ว⁴¹⁸

กำหนดมาตรการห้ามมิให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายหรือมิไว้จำหน่าย ซึ่งก๊าซที่บรรจุใส่ถังหุงต้มแล้วโดยไม่มีอุปกรณ์ปิดผนึกถันหรือเครื่องหมายประจำตัว และห้ามมิให้ผู้ใดขาย หรือจำหน่ายก๊าซให้แก่ผู้บรรจุก๊าซ ยกเว้นก๊าซที่ได้มาจากการเป็นผู้ดำเนินการบรรจุแทนผู้ค้าน้ำมัน หรือก๊าซที่บรรจุในถังหุงต้มแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายก๊าซให้แก่สถานีบริการ ยกเว้นก๊าซที่บรรจุในถังหุงต้มแล้ว⁴¹⁹

11. นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) กำหนดมาตรการให้คณะกรรมการหมายความ ว่า “คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานแห่งชาติ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่ในการจ่ายเงินจากกองทุนตามคำสั่งนี้⁴²⁰ โอนงานที่กระทรวงการคลังรับผิดชอบในการทำหน้าที่เบิกจ่ายเงิน และการบัญชีของทุนหมุนเวียน ให้ฝ่ายเลขานุการเจ้าของโครงการเป็นผู้ดำเนินการทำหน้าที่รับผิดชอบเบิกจ่ายเงินและการบัญชีของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่รับโอนมาจากกระทรวงการคลัง

กำหนดมาตรการให้แยกงานพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง กำหนดให้ “คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน “ให้ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้จัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนตามคำสั่งนี้”⁴²¹

⁴¹⁸ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2543, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2543 “ให้ยกเลิกความในข้อ 24 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2540 ลงวันที่ 12 กันยายน 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน”, ราชกิจจานุเบกษา (27 มิถุนายน 2543) เล่ม 117 ตอนที่ 63ง, หน้า 219

⁴¹⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2542, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2542 “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 16 ทวิ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2540 ลงวันที่ 12 กันยายน 2540”, ราชกิจจานุเบกษา (1 เมษายน 2542) เล่ม 116 ตอนที่ 26ง, หน้า 121

⁴²⁰ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2546, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 “ให้ยกเลิก (1) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2540 ลงวันที่ 12 กันยายน 2540 (2) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2542 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2542 (3) คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2543 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2543”, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 288

⁴²¹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2546 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2546 ข้อ

การตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ในช่วงนั้น ในรูปของเงินนำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะยกเลิกการตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ผลกระทบจากการที่ต้องจ่ายเงินส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในระยะยาวทำให้พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนไปจากที่ควรจะเป็น⁴²²

ในช่วงปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) การเมืองระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับอิหร่าน บริเวณช่องแคบฮอร์มุซ ซึ่งเป็นทางผ่านสำคัญสำหรับขนส่งน้ำมันจากตะวันออกกลางรวมไปถึงความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศไนจีเรีย ประกอบกับความต้องการใช้น้ำมันที่เพิ่มขึ้นทำให้สถานการณ์น้ำมันดิบมีราคาสูง

12. นายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) กำหนดมาตรการให้ผู้ค้าน้ำมัน และเจ้าของสถานีบริการได้รับเงินชดเชยจากกองทุนในปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือสุทธิ เมื่อประกาศราคาขายปลีกใหม่ ผู้ค้าน้ำมันต้องหยุดจำหน่ายน้ำมัน ให้ความร่วมมือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และแจ้งปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่อยู่ระหว่างขนส่ง ที่ซื้อหรือได้จากผู้ผลิตและโรงกลั่นในราชอาณาจักร⁴²³

13. นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) กำหนดมาตรการให้จ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนแก่ผู้ค้าน้ำมันตามที่รัฐบาลดำเนินนโยบายบรรเทาผลกระทบด้านพลังงาน⁴²⁴ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินตามคำสั่งนี้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจวัดปริมาณน้ำมันคงเหลือ⁴²⁵ เพิ่มเติมคำว่า “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” ในบทนิยามคำว่าน้ำมันเชื้อเพลิง และเห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV) “โรงกลั่น” หมายความว่าโรงกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง สถานที่ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในราชอาณาจักร ให้หมายความรวมถึง “โรงแยกก๊าซในราชอาณาจักรที่ผลิตและจำหน่ายก๊าซเพื่อใช้ในราชอาณาจักร และโรงงาน

3 ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ประกอบด้วยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2540 ลงวันที่ 12 กันยายน 2540” , “อ้างแล้ว”,เชิงอรรถที่ 357

⁴²² พรายพล คุ่มทรัพย์ และกวี ธีรสุนทร, “มาตรการและนโยบายบรรเทาปัญหาหน้ามันแพง:บทวิเคราะห์และทางเลือกของประเทศไทย”, “อ้างแล้ว”,เชิงอรรถที่ 27, 2550 หน้า 83

⁴²³ ข้อ 6 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2551, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 303

⁴²⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2552 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 28 มกราคม 2552 “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของข้อ 9 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2551 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551” ราชกิจจานุเบกษา, (29 มกราคม 2552) เล่ม 126, ตอนพิเศษที่ 153, หน้า 48

⁴²⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2552, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2552 ราชกิจจานุเบกษา, (11 สิงหาคม 2552) เล่ม 126, ตอนพิเศษที่ 112ง, หน้า 4

อุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียมและสารละลาย และจุดจำหน่ายของสถานีบริการก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ในราชอาณาจักร”⁴²⁶

กำหนดมาตรการให้ให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้า น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ที่จำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลว มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณ ก๊าซที่จำหน่ายในอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิงในการนำเข้าก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG)⁴²⁷

14. นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) กำหนดมาตรการให้ผู้ค้าน้ำมัน ได้รับเงินชดเชยจากกองทุนในปริมาณน้ำมันสุทธิคงเหลือ ในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันก่อนที่ ราคาขายใหม่มีผลใช้บังคับด้วยอัตราเงินชดเชยตามประกาศ⁴²⁸

กำหนดมาตรการให้ “คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับก๊าซที่ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ยกเว้นน้ำมันเชื้อเพลิง ที่นำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงและก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ผลิตจาก โรงกลั่นเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบ ในโรงงานอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม ถ้าเป็นน้ำมันที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนให้ได้รับการยกเว้น และถ้ามีการได้รับเงินชดเชยแล้วให้ส่งเงินคืนกองทุน”⁴²⁹

1.2 ปัญหาการนิยามความหมายของคำว่าน้ำมันเชื้อเพลิง

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ไม่ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนด

⁴²⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2553, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 2 มีนาคม 2553 “ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ของคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” ราชกิจจานุเบกษา (5 มีนาคม 2553), เล่ม 127, ตอนพิเศษที่ 29ง, หน้า 11

⁴²⁷ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 “ข้อ 10 ให้ยกเลิกความในข้อ 26 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 ลง วันที่ 23 ธันวาคม 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”, “อ้างแล้ว”, เจริญรอดที่ 306

⁴²⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 9/2554 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2554 “ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2552, ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2552” ราชกิจจานุเบกษา, (26 สิงหาคม 2554) เล่ม 128, ตอนพิเศษที่ 97ง, หน้า 58

⁴²⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2555 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 11 มกราคม 2555 “ให้ยกเลิกความ ในข้อ 25 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” ราชกิจจานุเบกษา (12 มกราคม 2555), เล่ม 129, ตอนพิเศษที่ 14 ง, หน้า 34

แก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ให้หมายถึง “น้ำมันปิโตรเลียมดิบ น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซลพื้นฐาน น้ำมันเตา⁴³⁰ และกำหนดให้ “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความรวมถึง น้ำมันหล่อลื่น จาระบี⁴³¹ และนิยามคำว่า ก๊าซหุงต้ม⁴³² ยางมะตอย⁴³³ กำหนดให้ “ก๊าซ” หมายความว่า ก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ใช้เป็นก๊าซหุงต้ม⁴³⁴ กำหนดให้ “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมัน แก๊สโซฮอล์ 10 ออกเทน 91 น้ำมันแก๊สโซฮอล์ 10 ออกเทน 95 น้ำมันแก๊สโซฮอล์ 20 ออกเทน 95 น้ำมันแก๊สโซฮอล์ 85 น้ำมันดีเซลหมุนเร็ววี 5 ซึ่งมีคุณลักษณะและคุณภาพตามที่กรมธุรกิจพลังงานกำหนด⁴³⁵ และกำหนดให้ “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายถึง “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์”⁴³⁶ เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) มีข้อสังเกตว่าปัญหาการพิจารณาความหมายของคำว่า น้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 สืบเนื่องจากพระราชกำหนดนี้ มิได้มีการกำหนดคตินิยมคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” สมควรที่จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนี้ กำหนดคตินิยมคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ให้ชัดเจน⁴³⁷

⁴³⁰ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 4/2517, เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 15 มกราคม 2517, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 307

⁴³¹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 198/2520 เรื่อง การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมัน เชื้อเพลิง ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2520 “ให้ยกเลิกคตินิยมคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ในข้อ 1 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร. 4/2517 ลงวันที่ 15 มกราคม 2517 และให้ความต่อไปนี้เป็นแทน ...” ราชกิจจานุเบกษา (19 ตุลาคม 2520) เล่ม 94 ตอนที่ 97 หน้า 83

⁴³² ข้อ 3 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 350

⁴³³ ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2523 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2523, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 393

⁴³⁴ ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2540, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 12 กันยายน 2540, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 416

⁴³⁵ ข้อ 1 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2551, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 423

⁴³⁶ ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2553, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 2 มีนาคม 2553, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 426

⁴³⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความหมายของคำว่าน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชกำหนด แก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เรื่องเสรีจที่ 1/2553

1.3 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้เริ่มกำหนดอำนาจคณะกรรมการ ให้ “ดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้แก่ธนาคาร เนื่องจากการกู้เงินมาทรงเงินชดเชย ให้จ่ายจากกองทุนได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ”⁴³⁸ การขอรับเงินชดเชยให้เป็นไปตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับเงินจากผู้มีหน้าที่ต้องส่งเข้ากองทุนสามารถออกระเบียบที่เกี่ยวกับการส่งเงินเข้ากองทุน กำหนดให้การส่งเงินเข้ากองทุน “ให้ส่งแก่ผู้ชำระภาษีน้ำมันที่ทำในราชอาณาจักรพร้อมกับชำระภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง” ทั้งนี้ “ตามระเบียบที่กรมสรรพสามิตกำหนด” “ให้ผู้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนไม่ส่งเงินเข้ากองทุนเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสามต่อเดือนของจำนวนเงินดังกล่าวให้ถือว่าเงินเพิ่มนี้เป็นเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนนั้น”⁴³⁹ หากส่งไม่ครบจำนวน “ให้มีการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเร็ว”⁴⁴⁰

จะเห็นได้ว่า อำนาจของคณะกรรมการในการใช้จ่ายเงินและการส่งเงินเข้ากองทุน ซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนเป็น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จากการยกเลิกกองทุนเดิม และโอนเงินเข้ากองทุนดังกล่าว โดยยกเลิกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเรื่องนี้มาหลายครั้ง

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ “(1) ... กำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร (2) กำหนดค่าการตลาดสำหรับการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิง ... (4) กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชย ... สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าเพื่อใช้ในราชอาณาจักร ... และก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน (5) กำหนดชนิดของ

⁴³⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2523 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2522 “ให้ยกเลิกความในข้อ 5 ... ข้อ 14 ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 ซึ่งเพิ่มเติม โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 87/2522 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2522 และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/54 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน” ราชกิจจานุเบกษา (13 มกราคม 2523) เล่ม 97, ตอนที่ 5, หน้า 10

⁴³⁹ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2530 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2530 “ให้ยกเลิกความในข้อ 6 แห่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2529, ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2529 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ...” ราชกิจจานุเบกษา, (25 ธันวาคม 2530), เล่ม 104, ตอนที่ 267, หน้า 4

⁴⁴⁰ ข้อ 10 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2554, “อ้างแล้ว”,เชิงอรรถที่ 427

น้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน หรือไม่ได้รับเงินชดเชย (10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย”⁴⁴¹

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ข้อ 7 (5) กำหนดให้ “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้”

“...ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเห็นชอบ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้การเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ ตามที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเห็นชอบ”

ข้อความลักษณะเช่นนี้ปรากฏขึ้น ในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 1/2539 เรื่อง การกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2539 นายกรัฐมนตรีออกคำสั่ง ให้เพิ่มข้อความของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 11/2534 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 กำหนดให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจมีรายจ่ายค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ⁴⁴²

การดำเนินมาตรการบรรเทาผลกระทบด้านพลังงานต่อประชาชน ด้วยการกำหนดรายจ่ายเป็นเงินของกองทุนชดเชยตามมติของคณะกรรมการมีหลายมาตรการ ได้แก่

- 1) มาตรการเพื่อให้มีก๊าซสำหรับประชาชนใช้หุงต้มอย่างพอเพียงในราคาขายปลีกที่ราชการกำหนด
- 2) มาตรการการตรึงราคาน้ำมันดีเซลหรือการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลไม่ให้เกิน 30 บาทต่อลิตร
- 3) มาตรการจ่ายเงินชดเชยให้กับโรงกลั่นเพื่อจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลวเป็นเชื้อเพลิงในประเทศ

⁴⁴¹ ข้อ 4 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “อ้างแล้ว”, เชิงบรรณที่ 421

⁴⁴² ข้อ 2 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2539, เรื่อง การกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2539 “ให้เพิ่มข้อความของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 11/2534, ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2534 เป็นข้อ 4 ทวิ และยกเลิกโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 1/2540 ลงวันที่ 12 กันยายน 2540”, “อ้างแล้ว”, เชิงบรรณที่ 414

- 4) มาตรการชดเชยราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลวภาคครัวเรือนและภาคขนส่ง
- 5) มาตรการสนับสนุนให้กลุ่มรถแท็กซี่ที่ใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวเป็นเชื้อเพลิงได้รับการสนับสนุนให้เปลี่ยนมาใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับรถยนต์เป็นเชื้อเพลิง
- 6) มาตรการส่วนลดราคาขายปลีกก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ที่จำหน่ายให้แก่กลุ่มรถโดยสารสาธารณะและกลุ่มรถโดยสารประจำทาง
- 7) มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกร้ำมันเชื้อเพลิงไม่ให้เปลี่ยนแปลงจากการปรับเพิ่มภาษีสรรพสามิตน้ำมัน
- 8) มาตรการสนับสนุนมาตรฐานคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยตามแนวทางมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงยูโร 4
- 9) มาตรการสนับสนุนนโยบายเชื้อเพลิงชีวภาพ
- 10) มาตรการเพื่อให้กรมธุรกิจพลังงานดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการลักลอบจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลวข้ามสาขาหรือลักลอบส่งออกก๊าซปิโตรเลียมเหลวไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดค่าใช้จ่ายได้อย่างกว้างขวาง อาศัยอำนาจตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดฉบับนี้ ซึ่งไม่ได้กำหนดเกณฑ์ไว้ ทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ในบางเรื่องอาจเป็นการกระทำของคณะกรรมการที่ไม่ใช่การแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการในเรื่องนี้ให้ชัดเจน เช่น ไม่ควรอนุมัติใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ไม่ใช่การชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นทุนหมุนเวียน ซึ่งหมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสบทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ และเป็นส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณ หมายถึงเงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ประกอบด้วย เงินยืมทรงพระราชการ เงินฝาก เงินบริจาค และเงินทุนหมุนเวียน การใช้เงินนอกงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐมนตรีไม่ผ่านกระบวนการอนุมัติจากรัฐสภา หรือนำรายได้ที่หน่วยงานรัฐได้รับสบทบไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการ เพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่ง

นายกรัฐมนตรีเป็นกิจการที่ใช้ทุนหมุนเวียนของส่วนราชการต่างๆ อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เพราะไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนั้นจะบัญญัติหลักเกณฑ์เป็นพิเศษ⁴⁴³

ทุนหมุนเวียน เพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐบาลตามเจตนารมณ์ขององค์กฤษฎีกาฉบับนั้น⁴⁴⁴ ซึ่งยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์การ โดยมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า “องค์การใดๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลัง” เมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจรัฐบาลจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลขึ้นหลายองค์การ องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากกระทรวง ทบวงกรม นอกจากนี้พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดทุนขององค์การนั้น ๆ ไว้ และให้คณะกรรมการของแต่ละองค์การเป็นผู้ดูแลกิจการขององค์การนั้น ๆ ซึ่งรวมทั้งการเงินขององค์การนั้น ๆ

ปัจจุบัน ทุนหมุนเวียน สามารถแบ่งประเภทการดำเนินงานได้ 5 ประเภท⁴⁴⁵ ดังนี้

1. ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม มีจำนวน 17 ทุนหมุนเวียน เช่น

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง) ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล เพื่อให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพ ระหว่างศึกษา⁴⁴⁶

⁴⁴³ ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553, หน้า 106

⁴⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง พร้อมด้วยภาคผนวกประมวลกฎหมายการคลังและงบประมาณ กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, (พิมพ์ครั้งที่ 3), 2541, หน้า 82

⁴⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานวิชาการ ฉบับที่ 1/2559 ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย: งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน”, จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-ebspa/pbo-report1-2559.pdf>

⁴⁴⁶ มาตรา 5 พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541, ราชกิจจานุเบกษา, (24 มีนาคม 2541), เล่ม 115 ตอนที่ 15ก, หน้า 17

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ประกอบด้วยเงิน ทรัพย์สิน เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรร เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายช่วยเหลือหรือส่งเสริมเกษตรกร⁴⁴⁷

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเอพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ซึ่งทุนในการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านประกอบด้วยเงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล⁴⁴⁸

ทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เพื่อให้สถาบันกู้ยืมเพื่อพัฒนาการศึกษา⁴⁴⁹

2. ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต เพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการ องค์กรเฉพาะกิจต่างๆ มีจำนวน 14 ทุนหมุนเวียน เช่น เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ⁴⁵⁰

3. ทุนหมุนเวียนเพื่อให้บริการในรูปแบบต่างๆ แก่ หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป มีจำนวน 6 ทุน เช่น เงินทุนหมุนเวียนกรมการบินพลเรือน (กรมการบินพลเรือน) เพื่ออำนวยความสะดวกในสนามบิน⁴⁵¹

4. ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เพื่อใช้เงินทดแทนช่วยเหลือ สงเคราะห์แก่ประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสหรือประสบปัญหาความยากลำบากให้ได้รับประโยชน์จากภาครัฐเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การช่วยเหลือบางกลุ่มเป้าหมายอาจมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนหมุนเวียน มีจำนวน 19 ทุนหมุนเวียน เช่น

⁴⁴⁷ มาตรา 7 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554 ราชกิจจานุเบกษา, (17 มีนาคม 2554) เล่ม 128, ตอนที่ 16ก, หน้า 3

⁴⁴⁸ มาตรา 6 พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547, ราชกิจจานุเบกษา, (30 ธันวาคม 2547) เล่ม 121, ตอนที่ 85ก, หน้า 3

⁴⁴⁹ ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554, จาก <http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/ohec%20law/2554%20money1.pdf>

⁴⁵⁰ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ พ.ศ. 2546, จาก http://www.treasury.go.th/pv_yasothon/download/article/article_20150311102937.pdf

⁴⁵¹ ระเบียบกระทรวงคมนาคมว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกรมการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. 2552 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

จาก https://www.airports.go.th/upload/download/file_a72188d6931ff0ebd.pdf

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ⁴⁵²

กองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) เพื่อช่วยเหลือผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา การจ่ายเงินช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล การจ่ายเงินช่วยเหลือในกรณีทุพพลภาพ การจ่ายเงินช่วยเหลือในกรณีถึงแก่กรรมการ โดยสมาชิกรัฐสภาที่ส่งเงินเข้ากองทุนมีสิทธิได้รับเงินทุนเลี้ยงชีพ เมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก⁴⁵³

กองทุนการออมแห่งชาติ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ประกอบด้วยเงินสะสมหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ หรือเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพ⁴⁵⁴

5. ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม เพื่อสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของภาครัฐและประชาชน โดยไม่มุ่งหวังกำไร มีจำนวน 58 ทุนหมุนเวียน เช่น

กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สำนักงานสนับสนุนการวิจัย) ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการวิจัยอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพในด้าน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ การวิจัยเชิงนโยบาย การวิจัยประยุกต์ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการของประเทศ⁴⁵⁵

กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย (สถาบันพระปกเกล้า) เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบันพระปกเกล้า⁴⁵⁶

⁴⁵² มาตรา 5 (1), พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา, (27 กันยายน 2539), เล่ม 113, ตอนที่ 42ก, หน้า 3

⁴⁵³ มาตรา 16 พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา (22 พฤษภาคม 2556), เล่ม 130, ตอนที่ 44ก, หน้า 4

⁴⁵⁴ มาตรา 5 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา (11 พฤษภาคม 2554) เล่ม 128 ตอนที่ 34ก, หน้า 48

⁴⁵⁵ มาตรา 4 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา (2 เมษายน 2535), เล่ม 109, ตอนที่ 33, หน้า 22

⁴⁵⁶ มาตรา 20 พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541, ราชกิจจานุเบกษา (4 กันยายน 2541), เล่ม 115, ตอนที่ 57ก, หน้า 26

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัย สนับสนุนการรณรงค์ให้ลดบริโภคสุรา ยาสูบ ซึ่งกองทุนประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงจากผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายยาสูบ⁴⁵⁷

กองทุนสิ่งแวดล้อม (กรมบัญชีกลาง) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม⁴⁵⁸

กองทุนพัฒนาไฟฟ้า (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า⁴⁵⁹

กองทุนยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม) เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา หรือจำเลย การดูแลเมตตาสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน⁴⁶⁰

กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน ใช้จ่ายช่วยเหลืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน⁴⁶¹ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กองทุนหรือทุนหมุนเวียนต่างๆ จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่จัดตั้ง คือ

1. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ
2. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
3. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุน

หมุนเวียน

กองทุนหรือทุนหมุนเวียนอาจมีรายได้ส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนต่างๆ อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้เป็นกองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียนหรือทุนหมุนเวียน หน่วยงานภาครัฐสามารถนำเงิน

⁴⁵⁷ มาตรา 11 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544, ราชกิจจานุเบกษา (9 พฤศจิกายน 2544), เล่ม 118, ตอนที่ 102ก, หน้า 9

⁴⁵⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, “อ้างอิงแล้ว”, เจริญธรรมที่ 408

⁴⁵⁹ มาตรา 93 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, “อ้างอิงแล้ว”, เจริญธรรมที่ 380

⁴⁶⁰ มาตรา 5 พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา (27 ตุลาคม 2558), เล่ม 132 ตอนที่ 102ก, หน้า 2

⁴⁶¹ มาตรา 24 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535, “อ้างอิงแล้ว”, เจริญธรรมที่ 407

งบประมาณที่ได้กำหนดเป็นทุนหมุนเวียนนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงินโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 บัญญัติให้ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วให้ดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดตั้งกำกับ และบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพ เมื่อกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 เป็นทุนหมุนเวียนที่ยังมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เช่น ต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ประมาณการรายรับรายจ่ายและประมาณการกระแสเงินสด ตามแบบที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด เพื่อใช้ประกอบการกำกับดูแลการบริหารทุนหมุนเวียนและจะต้องมีการติดตาม หรือการประเมินผลการดำเนินการและสรุปผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนทั้งหมด ต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน และเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นต้น⁴⁶²

1.3.1 การส่งเงินเข้ากองทุนกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ

การออกคำสั่งกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมัน ผู้นำเข้า หรือ โรงกลั่นส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้อำนาจคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และการเก็บเงินเข้ากองทุนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้ ได้แก่ “การส่งเงินเข้ากองทุนสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ... ให้ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ณ โรงกลั่น และจำหน่ายเพื่อใช้ในราชอาณาจักรส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิต การส่งเงินให้ส่งแก่กรมสรรพสามิตพร้อมกับการชำระภาษี ตามระเบียบที่กรมสรรพสามิตกำหนด⁴⁶³ ... น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าเพื่อใช้ในราชอาณาจักร ให้ส่งแก่ผู้รับชำระอากรขาเข้าพร้อมกับการชำระค่าภาษี

⁴⁶² มาตรา 5 มาตรา 17 และมาตรา 33 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 “ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543”, ราชกิจจานุเบกษา (25 กันยายน 2558), เล่ม 132, ตอนที่ 92ก, หน้า 2

⁴⁶³ ข้อ 8 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 441

อากร ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กรมศุลกากรกำหนด⁴⁶⁴ ... ในกรณีที่มีการซื้อก๊าซจากผู้รับสัมปทาน ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ผู้ได้มาซึ่งก๊าซนั้นส่งเงินเข้ากองทุน ให้ส่งแก่ผู้รับชำระ ค่าภาคหลวงตามระเบียบที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติกำหนด⁴⁶⁵ ... ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ที่จำหน่ายก๊าซ มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุน ตามปริมาณก๊าซที่จำหน่าย ให้ส่งแก่สถาบันกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) หลักเกณฑ์วิธีการ ตามที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนด”⁴⁶⁶ นำเข้าบัญชีเงินฝากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีสองบัญชี ชื่อ บัญชี “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กระทรวงการคลัง)” ธนาคารกรุงไทย กระทรวงพาณิชย์ สาขาถนน ศรีอยุธยา (กรมสรรพสามิต) และสาขาลองเตย(กรมศุลกากร) คำสั่งของนายกรัฐมนตรี เป็นข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่ใช่กรณีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”⁴⁶⁷ แต่การใช้จ่าย เงินทุนหมุนเวียนไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาโดยกฎหมาย เหมือนกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน การออกคำสั่งให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงินส่งเข้ากองทุน ถือเป็นข้อบังคับที่รัฐมนตรี กำหนดจึงชอบด้วยกฎหมาย

1.3.2 การจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนกับหลักกฎหมายเงินคงคลัง

เงินแผ่นดินหรือเงินคงคลัง ถือเป็นเงินของประชาชน การนำเงินเหล่านี้มา จ่ายต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรือผู้แทนของประชาชน ซึ่งก็คือรัฐสภานั้นเอง หลักที่ว่า“การจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” ซึ่งหมายความว่า จะต้อง มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งอนุญาตให้จ่ายเงินได้ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ ข้อ 9 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพ็งอ้าง”

⁴⁶⁵ ข้อ 24 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, “เพ็งอ้าง”

⁴⁶⁶ ข้อ 5 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 “... ข้อ 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 9/1 ของคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547...” ;“อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 440

⁴⁶⁷ มาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา, (27 ตุลาคม 2502), เล่ม 76 ตอนที่ 98, หน้า 466

⁴⁶⁸ มาตรา 140 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, “อ้างแล้ว”, เชิงอรรถที่ 465

ข้อยกเว้นในการจ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ก็คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”⁴⁶⁹ ซึ่งอาจเป็นการออกกฎหมายพิเศษหรือกำหนดรายการในกฎหมายงบประมาณประจำปี เป็นต้น ดังนั้น การออกคำสั่งอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ควรพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นข้อจำกัดดุลยพินิจในการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจจ่ายกองทุนดังกล่าว

1.3.3 การคงอยู่ของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่า การให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดรายจ่ายซึ่งเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุน หรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย” ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิจะเสนอเรื่อง พร้อมความเห็น โดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และรายงานคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบ โดยไม่ชักช้า และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย โดยเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง โดยไม่ชักช้า ให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย⁴⁷⁰ การฟ้องคดีปกครองต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ หรือตามกฎหมายอื่นกำหนดไว้⁴⁷¹

กรณีดังกล่าวหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการออกคำสั่งที่อาศัยตามพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งได้เอง โดยลำพังน่าจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวอาจเป็น

⁴⁶⁹ มาตรา 12 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491, ราชกิจจานุเบกษา (12 กุมภาพันธ์ 2491), เล่ม 65, ตอนที่ 9, หน้า 4

⁴⁷⁰ มาตรา 13 และมาตรา 14 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษา (4 สิงหาคม 2552), เล่ม 126, ตอนที่ 50ก, หน้า 6

⁴⁷¹ ชูชาติ อัสวโรจน์ การฟ้องคดีปกครอง กรุงเทพมหานคร: นกัสนกรพิมพ์ (กิตติชัย), 2560, หน้า 378

กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เนื่องจากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะลงนามใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่/... นี้ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติที่ต้องเสนอ นโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 อาจออยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด⁴⁷² ก็ได้

เมื่อพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเรื่องต่างๆ ได้เองโดยลำพัง และกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ต้องนำร่างคำสั่งของนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน แม้มาตรา 4 บัญญัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างใดตามมาตรา 3 แล้วให้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบก็เป็นบทบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามเมื่อมีคำสั่งออกไปแล้ว ดังนั้น หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนให้กฎฉบับนี้ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น⁴⁷³

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 หากเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 และมาตรา 49 บัญญัติให้การฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น

⁴⁷² มาตรา 10 มาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 220

⁴⁷³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.79/2553 ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในการประชุม ครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 โดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น กฎ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะต้องมีกฎหมายกำหนด และขั้นตอนไว้ว่าให้ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547⁴⁷⁴ ถึงแม้จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 23 มีนาคม 2548 ซึ่งนับถึงขณะนี้ก็ล่วงเลยระยะเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว

จะเห็นได้ว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อโรงกลั่นผู้บริโภคมียุ่อยู่จำนวนมาก และการรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา อาจจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ตามบทบัญญัติมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครอง เพื่อใช้ดุลยพินิจจะรับคดีที่ยื่นฟ้องนั้นไว้พิจารณาก็ได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือด่วนที่สุดที่ ผพ 07.9/67 เรื่อง ขอให้พิจารณายกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2557 ถึงคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า องค์การผู้มีอำนาจยกเลิกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไม่ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว นั้น ดังนั้น ก็ต้องถือว่ากฎหมายลำดับรองหรือกฎคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ที่ตราขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมาย และบังคับใช้ต่อเนื่องไป

2. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

2.1 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

กระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ กรณีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

⁴⁷⁴ ข้อ 31 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547, เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547, 2547, “อ้างแล้ว”, เจริญธรรมที่ 465

พ.ศ.⁴⁷⁵ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดบางประการของอนุบัญญัติหรือให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

2.1.1 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับกระทรวงพลังงาน)

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป⁴⁷⁶ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับกระทรวงพลังงาน)⁴⁷⁷ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกมักมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะผันผวนอยู่ตลอดเวลา อันจะทำให้มีผลกระทบต่อระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศจึงจำเป็นต้องมีการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาภายในประเทศ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนเกินสมควร ประกอบกับเพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีกลไกในการพัฒนาพลังงานทดแทนจากเชื้อเพลิงชีวภาพภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการแทรกแซงการใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเกินวัตถุประสงค์เป็นไปตามนิติวิธีจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2) สรุปสาระสำคัญ

(1) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มี 7 หมวด และบทเฉพาะกาล จำนวนทั้งหมด 43 มาตรา คือ

หมวด 1 การจัดตั้งกองทุน

หมวด 2 การบริหารกิจการของกองทุน

หมวด 3 สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

หมวด 4 การดำเนินการของกองทุน

หมวด 5 พนักงานเจ้าหน้าที่

⁴⁷⁵ หนังสือที่ พน 54000.1/166 จากสถาบันกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) เรื่อง แนวทางจัดทำร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 27 มีนาคม 2558

⁴⁷⁶ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2559 (ครั้งที่ 6) 11 มีนาคม 2559” จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/10185>

⁴⁷⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน “การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.” จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/1199-public-hearing01>

หมวด 6 การบัญชี และการประเมินผล

หมวด 7 บทกำหนดโทษ

บทเฉพาะกาล

(2) กำหนดบทนิยามเพื่อให้เกิดความเข้าใจและสะดวกต่อการบังคับใช้
(มาตรา 3)

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
(มาตรา 4)

(4) กำหนดให้จัดตั้งกองทุน เรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ในสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีวัตถุประสงค์ (มาตรา 5) คือ รักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน ในกรณีเกิดวิกฤติน้ำมันที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานและเศรษฐกิจ สนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพให้มีส่วนต่างราคาที่สามารถแข่งขันกับน้ำมันเชื้อเพลิงได้ บรรเทาผลกระทบจากการปรับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส สนับสนุนการลงทุนการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ สำหรับสนับสนุนการป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อนำมาใช้ในกรณีวิกฤติน้ำมัน และเพื่อประโยชน์ความมั่นคงทางด้านพลังงาน และสนับสนุนการลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐานน้ำมันเชื้อเพลิงในกิจการของรัฐ สำหรับความมั่นคงทางด้านพลังงาน

2.1.2 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ)

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่างๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา 39/2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เห็นชอบรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน เรื่อง บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (15 กุมภาพันธ์ 2559) โดยเสนอรายงานการปฏิรูปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ)⁴⁷⁸ มีสาระสำคัญ ดังนี้

⁴⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ “เรื่อง บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง”

1) หลักการและเหตุผล

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีอาศัยพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 กับคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 178/2520 ลงวันที่ 19 กันยายน 2520 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยมีคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธานมีการใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าสามสิบแปดปีสถานการณ์ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะผันผวนอยู่ตลอดเวลา อันจะมีผลกระทบต่อระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนเกินสมควร มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความโปร่งใส และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและเพื่อให้มีกลไกในการพัฒนาพลังงานทดแทนจากเชื้อเพลิงชีวภาพภายในประเทศป้องกันการแทรกแซงการใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเกินวัตถุประสงค์ที่แท้จริง และเพื่อให้มีกฎหมายในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปตามนิติวิธี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2) สรุปสาระสำคัญ

(1) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มี 6 หมวด และบทเฉพาะกาล จำนวนทั้งหมด 45 มาตรา คือ

หมวด 1 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นบททั่วไป

หมวด 2 การบริหารกิจการของกองทุน เป็นการกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุน

หมวด 3 การดำเนินการของกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ

หมวด 4 พนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

หมวด 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ทั้งสองฉบับให้มีกฎหมายกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนให้ชัดเจนมีความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และเพื่อให้มีกลไกในการพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพเพื่อสนับสนุนพลังงานทดแทนภายในประเทศ ส่วนเนื้อหาที่ต่างกัน คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) มีความมุ่งหมายให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เฉพาะใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศในกรณีเกิดวิกฤตราคาผันผวน หรือส่งเสริมสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพและเชื้อเพลิงจากพลังงานทดแทนซึ่งผลิตและใช้ในประเทศ

2. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ฉบับกระทรวงพลังงาน) นอกจากความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต้องการให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีวัตถุประสงค์สนับสนุนการลงทุนในระบบ โครงสร้างพื้นฐานน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงาน

ในการประชุมของคณะกรรมการประสานงานร่วมสามฝ่าย (คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) ครั้งที่ 9/2559 วันพุธที่ 23 มีนาคม 2559 พิจารณาข้อเสนอแนะ เพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เรื่อง บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. โดยมีมติให้ยุบรวมร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ให้เหลือเพียงฉบับเดียว โดยมีหลักการว่า

“สถานการณ์ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อันส่งผลกระทบต่อระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ หรือสถานการณ์ที่น้ำมันเชื้อเพลิงขาดแคลนและไม่เพียงพอต่อการใช้ภายในประเทศ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงมิให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงด้านพลังงานและเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งบรรเทาผลกระทบจากการปรับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส สมควรจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น”

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (17 สิงหาคม 2559) โดยมีหลักการให้โอนภารกิจของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และภารกิจหน้าที่ของสถาบันบริหารกองทุนพลังงานตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ให้กับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาท อำนาจหน้าที่ และการใช้ประโยชน์ของเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ

แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาทุนหมุนเวียนของกระทรวงการคลัง เพื่อให้การดำเนินการของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์พลังงานในปัจจุบันมากขึ้น⁴⁷⁹

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับใช้ มีบทบัญญัติว่า “การตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่างๆ” เนื่องจากประชาชนมีการระงับสมควรถวาย อาจจะมีการละเมิดกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการใช้กฎหมาย และความสงบเรียบร้อย คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเห็นชอบหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

2.2 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.⁴⁸⁰ (ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว)

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้น้ำมันภาคเอกชน ผู้ค้าน้ำมันหรือโรงกลั่น และผู้ใช้น้ำมันประเภทบุคคลทั่วไป เพื่อสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (27 มิถุนายน 2560) โดยสรุปว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังมีความจำเป็น⁴⁸¹ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว) 7 หมวด ทั้งสิ้น จำนวน 55 มาตรา คือ

⁴⁷⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี 17 สิงหาคม 2559, เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.”, “อ้างแล้ว”, เชิงบรรณที่ 387

⁴⁸⁰ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “(ร่าง)พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.” (กำหนดรับฟังความคิดเห็น 2 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2560)” จ 1 ก http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/997-2017-05-17-04-04-38draft_oilfundact2560%20.pdf

⁴⁸¹ สรุปจากประกาศสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เรื่อง การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2560, จาก http://www.eppo.go.th/images/Information_service/public_relations/OilFund/oilfundact_announce_3.pdf

หมวด 1 การจัดตั้งกองทุน (มาตรา 5 – 8)

หมวด 2 การบริหารกิจการของกองทุน (มาตรา 9 – 17)

หมวด 3 สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (มาตรา 18 – 25)

หมวด 4 การดำเนินงานของกองทุน (มาตรา 26 - 34)

หมวด 5 พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 35 – 38)

หมวด 6 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล (มาตรา 39)

หมวด 7 บทกำหนดโทษ (มาตรา 40 – 45)

บทเฉพาะกาล (มาตรา 46 – 55)

เมื่อวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. กับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ผู้วิจัยมีความเห็น ดังนี้

1. ความจำเป็นต้องมีกฎหมายในเรื่องนี้ พิจารณาจากบทเฉพาะการซึ่งกำหนดให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ไปเป็นของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 46) ให้โอนเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ไปเป็นเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (มาตรา 49)

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึงกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 55)

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อมีการโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติเฉพาะการดังกล่าวแล้วสมควรยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ทั้งฉบับ และนายกรัฐมนตรีควรอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งเรื่องนี้เสียใหม่ เนื่องจากในคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่มีผลบังคับอยู่ในปัจจุบัน มีมาตรการอื่นๆ อยู่ด้วย เช่น การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสำนักงาน โรงกลั่น สถานที่เก็บ เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ในสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (มาตรา 5) มีวัตถุประสงค์คือ

1) รักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

2) สนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพให้มีส่วนต่างราคาที่สามารถแข่งขันกับน้ำมันเชื้อเพลิง

3) บรรเทาผลกระทบจากการปรับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับผู้มีรายได้น้อย

4) สนับสนุนการลงทุนในการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์

5) สนับสนุนการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานน้ำมันเชื้อเพลิง

จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. บัญญัติให้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องมีจำนวนเงินเพียงพอเพื่อใช้ในการบริหารจัดการกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อรวมกับเงินกู้แล้วต้องไม่เกินจำนวนสี่หมื่นล้านบาทและกรอบวงเงินกู้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 26) เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด เดิมคำสั่งนายกรัฐมนตรี ไม่มีข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการในเรื่องนี้ และเป็นข้อเสนอจากการปฏิรูปพลังงานตามหลักวินัยการคลังของรัฐบาล

คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีอำนาจกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน ให้กำหนดเฉพาะบุคคล มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนตามวิธีการ (มาตรา 27) กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตภายในราชอาณาจักร ให้โรงกลั่นซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตและจำหน่าย พร้อมกับการชำระภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงให้ แก่กรมสรรพสามิต ตามระเบียบที่กรมสรรพสามิตกำหนด กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร พร้อมกับการชำระภาษีอากรการนำเข้าสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น ให้แก่กรมศุลกากร ตามระเบียบที่กรมศุลกากรกำหนด กรณีที่มีการซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซปิโตรเลียมเหลวจากการแยกก๊าซธรรมชาติจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ผู้ซื้อก๊าซปิโตรเลียมเหลวนั้นส่งเงิน เข้ากองทุนตามปริมาณก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ซื้อหรือได้มาให้แก่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ตามระเบียบที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติกำหนด และ โรงกลั่นซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงนำน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตนั้นมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในกระบวนการผลิตใน โรงกลั่นของตนเอง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน (มาตรา 28)

การกำหนดอัตราเงินชดเชย ให้กำหนดเฉพาะบุคคล ผู้ที่มีสิทธิรับเงินชดเชย และให้ผู้อำนวยการส่งจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินชดเชย (มาตรา 29) ได้แก่ กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตภายในราชอาณาจักร ให้ส่งจ่ายเงินชดเชยแก่โรงกลั่นซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตและจำหน่ายเพื่อใช้ภายในราชอาณาจักร กรณีที่มีการซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซปิโตรเลียมเหลวจากการแยกก๊าซธรรมชาติจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ส่งจ่ายเงินชดเชยตามปริมาณที่ซื้อหรือได้มาแก่ผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซปิโตรเลียมเหลว

การบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เป็นการบริหารทุนหมุนเวียนที่บัญญัติโดยกฎหมายเฉพาะ สอดคล้องกับการบริหารทุนหมุนเวียนของกระทรวงการคลัง และการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนมาใช้บังคับ โดยมีบทบัญญัติยกเว้นให้รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

2. ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญาการฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ข้อ 8 “การส่งเงินเข้ากองทุนสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร...การส่งเงินเข้ากองทุน...ให้ส่งแก่กรมสรรพสามิต” ข้อ 9 “สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้า...การส่งเงินเข้ากองทุน...ให้ส่งแก่ผู้รับชำระอากรขาเข้า ข้อ 24 “..ให้ผู้ซื้อก๊าซหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายปิโตรเลียม การส่งเงินให้แก่ผู้รับชำระค่าภาคหลวง...ตามระเบียบที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติกำหนด” ข้อ 9/1 “ให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ที่จำหน่ายก๊าซส่งเงินให้ส่งแก่สถาบัน ... ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนด”

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ข้อ 26 แก้ไขเพิ่มเติม โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2554 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 กำหนดอัตราเงินเพิ่มร้อยละสามต่อเดือน หากพ้นกำหนดระยะเวลาให้กรมสรรพสามิตหรือกรมศุลกากรดำเนินการให้มีการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนั้น การผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้สั่งตามมาตรา 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับฐานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มาตรา 40 กำหนดว่า ผู้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนผู้ใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุน ส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง ไม่ส่งเงินชดเชยคืนกองทุน หรือส่งเงินชดเชยคืนกองทุนไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ต้องคืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือปรับไม่เกินห้าเท่าของจำนวนเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุน

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติโทษการส่งเงินเข้ากองทุนจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายและทำให้การส่งเงินเข้ากองทุนมีประสิทธิภาพ เพราะลำดับศักดิ์กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ สูงกว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง

3. “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. หมายความว่า “ข้าราชการหรือพนักงานราชการสังกัดกระทรวงพลังงาน หรือกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้” พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 35) เข้าไปในสถานที่ทำการ โรงกลั่น สถานที่เก็บ และสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐาน หรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 38) การปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานต้องระวางโทษตามมาตรา 6 และมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงคงเหลือ ณ คลังน้ำมันหรือสถานีบริการทุกแห่งในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดที่รับผิดชอบ โดยกำหนดให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมศุลกากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ออกประกาศแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพลังงานจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หรือตำรวจภูธรจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสำนักงานและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่

จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังมีหน้าที่เฉพาะเรื่องของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และอาจมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงอื่นด้วยซึ่งจะดำเนินการเฉพาะมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

4. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ให้มี “คณะกรรมการ” คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” (มาตรา 9) ประกอบด้วย

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เป็นประธานกรรมการ

2) ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นรองประธานกรรมการ

3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีธุรกิจพลังงาน อธิบดีกรมบัญชีกลาง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงิน และด้านธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของกองทุน

คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 14) ดังต่อไปนี้

1) เสนอแผนรองรับวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง และแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งรายงานผลประเมินการปฏิบัติงานและการเสนอแนะมาตรการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุน และกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด

3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนหรือได้รับเงินชดเชย และกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน หรืออัตราเงินชดเชย อัตราเงินที่ส่งเข้ากองทุนคืนจากกองทุน และอัตราเงินชดเชยคืนกองทุน โดยคำนึงถึงประเภท การใช้ และแหล่งที่มาของน้ำมันเชื้อเพลิง

4) อนุมัติการจ่ายเงินกองทุนเพื่อดำเนินการตามแผนรองรับวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

5) อนุมัติการจ่ายเงินกองทุนเพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อสนับสนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ และบรรเทาผลกระทบจากการปรับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส

6) เสนอวิธีและวงเงินสนับสนุนการลงทุนในการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ และการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

7) ให้ความเห็นชอบก่อนอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนเพื่อดำเนินการ ดังกล่าว ให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินของสำนักงาน

จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนด มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 นายกรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจอย่างใดก็ได้ อำนาจของคณะกรรมการไม่มีชัดเจน แตกต่างกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อยู่ภายใต้ กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และบัญญัติให้คณะกรรมการบริหาร กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องปฏิบัติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนด มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ไม่ได้ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่สามารถทำนิติกรรมใดๆ สถาบันกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ปฏิบัติหน้าที่ทำนิติกรรมต่างๆ กับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกแทน ประโยชน์ของกองทุน หลักการของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ยังคง ให้สำนักงานทำหน้าที่จัดการแทนกองทุน โดยไม่ได้กำหนดให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ได้กำหนดให้สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 18)

เมื่อเทียบกับกฎหมายจัดตั้งทุนหมุนเวียน เช่น มาตรา 5 พระราชบัญญัติกองทุน เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 “ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล” เป็นต้น ตามร่างพระราชบัญญัติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ควรจะบัญญัติ “ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล” หรือไม่ ซึ่งจะทำให้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า หากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ฟ้องคดี จะฟ้อง “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” เพื่อให้รับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴⁸²

ถึงแม้ว่ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วน ราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่นให้สำนักงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ

⁴⁸² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 250/2545 ได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีนี้เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจ ถูกฟ้องคดีนี้ได้

กระทรวงพลังงาน (มาตรา 18) กำหนดให้สำนักงานมีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานและขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ

เมื่อสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องให้สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานราชการสังกัดกระทรวงพลังงานหรือกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ (ไม่หมายรวมถึง “คณะกรรมการ”)

จึงเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีหน้าที่เสมือนเป็นผู้ทำการแทนนิติบุคคล หากกระทำความผิดต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียหายแก่โรงกลั่น เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำหรือตอนแรกมีอำนาจกระทำแต่กระทำนอกกรอบอำนาจที่ตนมีหรือการใช้อำนาจมีความผิดพลาดก่อความเสียหายให้ผู้อื่นไว้⁴⁸³ ซึ่งคณะกรรมการนี้เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายในทำนองเดียวกับคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็น“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”⁴⁸⁴ (เทียบคำสั่งศาลปกครองที่ 494/2546) และเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในกระทรวงพลังงาน คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของกระทรวงพลังงาน ดังนั้น เมื่อกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกระทรวงพลังงาน และกระทรวงดังกล่าว มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ผู้ฟ้องคดีย่อมฟ้องกระทรวงพลังงานให้รับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. (ร่างฯที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและรัฐมนตรีว่าการ

⁴⁸³ ชูชาติ อัสวโรจน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553, หน้า 378

⁴⁸⁴ มาตรา 4 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา (14 พฤศจิกายน 2539), เล่ม 113 ตอนที่ 60ก, หน้า 216

กระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกรณีกฎหมายฉบับเดียวกัน มีรัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าว ที่จะดำเนินการเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

7. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. กำหนดให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกลไกเพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งตามมาตรา 5 (1) ให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีวัตถุประสงค์เหมือนกับคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. กำหนดวัตถุประสงค์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงแตกต่างไปจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 คือ สนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพตามมาตรา 5 (2) และสนับสนุนการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ตามมาตรา 5 (4) เนื่องจากปัจจุบันสถานการณ์น้ำมันเชื้อเพลิง เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพแทนน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นหรือมีการเพิ่มความมั่นคงด้วยการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์

ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของฟิลิปปินส์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มาตรา 5 (2) และกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มาตรา 5 (4)

3. วิเคราะห์กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีรูปแบบการปกครองในระบอบสาธารณรัฐ (Republic of the Philippines) มีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้นำประเทศ โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 บัญญัติให้อำนาจการตรากฎหมายอยู่ที่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการบัญญัติกฎหมายผ่านทางทำประชามติ กำหนดให้อำนาจบริหารอยู่ที่ประธานาธิบดี กำหนดให้อำนาจตุลาการอยู่ที่ศาลฎีกาหรือศาลอื่น โดยมีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระประกอบด้วยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการจากกรมบัญชีกลาง ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการใช้กฎหมายในระบบกฎหมายผสมผสาน (Pluralistic Systems) ระหว่างระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เนื่องจากฟิลิปปินส์เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองในฐานะอาณานิคมของสเปน และสหรัฐอเมริกา ทำให้กฎหมายหลายด้านได้รับอิทธิพลจากเจ้าอาณานิคม

รัฐบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์รองลงมาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ฟิลิปปินส์ เรียกว่า “Republic Acts” ตามด้วยหมายเลข การตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในอดีตประธานาธิบดีเป็นผู้นำฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายที่เรียกว่า “Presidential Decree” มีศักดิ์เทียบเท่ารัฐบัญญัติ ปัจจุบันคำสั่งที่ประธานาธิบดีตราขึ้นเป็นกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปภายใต้รัฐบัญญัติ และคำสั่งทางปกครอง (Administrative Orders) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ ส่วนหนังสือเวียน (Circulars) จะกำหนดระเบียบที่บุคคลธรรมดาและหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นส่วนเพิ่มเติมหรือขยายบทบัญญัติของรัฐบัญญัติ ข้อบัญญัติ คือ กฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่สำคัญสำหรับประเทศที่มีภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะเล็กๆ ที่แยกจากกัน และมีการแบ่งเขตปกครองออกเป็น รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีอิสระปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกรมมหาดไทย⁴⁸⁵ ถึงแม้ว่าฟิลิปปินส์จะมีการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอยู่บ้าง บริเวณนอกชายฝั่งทะเลหมู่เกาะปาเลวันและซูลู แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ฟิลิปปินส์จึงเป็นประเทศที่ต้องนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงถึงร้อยละเก้าสิบ

สภาแห่งฟิลิปปินส์ได้ตรารัฐบัญญัติการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006 หรือ Biofuels Act of 2006⁴⁸⁶ (Republic Act No. 9367) เมื่อ 12 มกราคม 2006 (พ.ศ. 2550) โดยมีวัตถุประสงค์ (มาตรา 2) ลดการนำเข้าเชื้อเพลิง เพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ เพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับชนบท⁴⁸⁷ โดยประกอบด้วยเนื้อหา ดังต่อไปนี้

⁴⁸⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนของประเทศฟิลิปปินส์, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพมหานคร: 2559, หน้า 21

⁴⁸⁶ Biofuels Act of 2006” หรือ “Republic Act No. 9367 จาก https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/issuances/ra_9367.pdf, ซึ่งเป็นเว็บไซต์อย่างเป็นทางการของกรมพลังงานแห่งฟิลิปปินส์

⁴⁸⁷ SEC. 2. Declaration of Policy, - It is hereby declared the policy of the State to reduce dependence on imported fuels with due regard to the protection of public health, the environment, and natural ecosystems

3.1 บทบัญญัติทั่วไปและนิยามศัพท์ต่างๆ

ในรัฐบัญญัติฉบับนี้ ข้อความต่างๆ

“เชื้อเพลิงชีวภาพเอทานอล” หมายถึง เอทานอลโดยหมักจากพืช เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์หรือยานยนต์ ตามข้อกำหนดคุณภาพอากาศ

คำว่า “เชื้อเพลิงชีวภาพไบโอดีเซล” หมายถึง ไบโอดีเซลที่ได้จากน้ำมันพืช หรือไขมันสัตว์ เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงตามข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยคุณภาพอากาศ

3.2 บทบัญญัติว่าด้วยการลดการใช้ น้ำมันเบนซิน

ภายในหกเดือนนับแต่วันที่รัฐบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ กรมพลังงานจะต้องมีมาตรการบังคับออกใช้เป็นมีกฎกระทรวง เพื่อลดการใช้ น้ำมันเบนซินหรือแก๊สอันตรายจากสารตะกั่วหรือ Methyl Tertiary - Butyl Ether (MTBE) ซึ่งเป็นสารออกซิเจนเนตในน้ำมันเบนซินสูตรดั้งเดิม

3.3 บทบัญญัติว่าการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพที่ผลิตในท้องถิ่น

การใช้เชื้อเพลิงหรือเครื่องจักรกลจะต้องมีส่วนประกอบเชื้อเพลิงชีวภาพในท้องถิ่น และมีการส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพที่ผลิตในท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1. ภายในสองปีนับแต่วันที่รัฐกำหนดฉบับนี้บังคับใช้ คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติต้องพิจารณาเสนอแผนเพื่อให้กรมพลังงานซึ่งมีอำนาจออกกฎหรือกำหนดมาตรการบังคับให้ผสมเอทานอลอย่างน้อยร้อยละห้าตามปริมาณน้ำมันเบนซินที่กำหนด

2. ภายในสี่ปีนับแต่วันที่รัฐกำหนดฉบับนี้บังคับใช้ คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติต้องพิจารณาเสนอแผนให้กรมพลังงาน ซึ่งมีอำนาจกำหนดให้ผสมเอทานอลอย่างน้อยร้อยละสิบตามปริมาณน้ำมันเบนซินที่กำหนด ในกรณีเชื้อเพลิงเอทานอลภายในประเทศในช่วงระยะเวลาสี่ปีนี้มีไม่เพียงพอคณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติกำหนดอาจพิจารณาอนุญาตให้บริษัทค้าน้ำมันในประเทศนำเข้าเอทานอลจากต่างประเทศได้โดยเฉพาะส่วนที่ไม่เพียงพอ

3. ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รัฐกำหนดฉบับนี้บังคับใช้ ให้บริษัทน้ำมันทุกแห่งในประเทศผสมไบโอดีเซลอย่างน้อยร้อยละหนึ่งตามปริมาณดีเซลที่กำหนดในประเทศ และภายในสองปีนับแต่วันที่รัฐกำหนดฉบับนี้บังคับใช้คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติต้องพิจารณาเสนอแผนให้กรมพลังงานซึ่งมีอำนาจกำหนดให้ผสมไบโอดีเซลอย่างน้อยร้อยละสองตามปริมาณน้ำมันดีเซลที่กำหนด และปริมาณที่เพิ่มขึ้นต้องมาจากไบโอดีเซลที่ผลิตได้ในท้องถิ่น โดยให้มี

มาตรการสนับสนุนการผลิตและการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพในท้องถิ่น เช่น การประกอบกิจการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพโดยได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ การขายวัตถุดิบเพื่อใช้สำหรับการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ เช่น มะพร้าว สับปะรด อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด และข้าวฟ่าง ให้ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม กระบวนการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ ได้รับการยกเว้นภาษีปล่อยน้ำเสียของโรงงาน และสถาบันการเงินของรัฐบาลหรือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งฟิลิปปินส์ต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือให้ผู้ประกอบการกู้เงินซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมพลังงาน เพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับเชื้อเพลิงชีวภาพ เช่น การผลิตพืช การเก็บเกี่ยว การขนส่ง และการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

3.4 อำนาจหน้าที่ของกรมพลังงาน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งกรมพลังงานหรือ Department of Energy Act of 1992 ให้มีรัฐมนตรีว่าการกรมพลังงาน ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินการจัดหาพลังงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กำกับดูแลแปรรูปรัฐวิสาหกิจพลังงานของประเทศ บริหารโครงการพัฒนาพลังงานของประเทศ และมีอำนาจกำหนดกฎ หรือระเบียบการบริหารราชการกรมพลังงาน

รัฐมนตรีว่าการกรมพลังงาน หรือ Department of Energy (DOE) มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ⁴⁸⁸ ได้แก่ การออกระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อดำเนินการจัดทำโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพลังงานของประเทศ กำหนดมาตรฐานเชื้อเพลิงชีวภาพทั้งที่ผสมกับน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล กำหนดแนวทางในการจัดเก็บการขนส่งเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศ กำหนดค่าปรับ หรือโทษแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำการฝ่าฝืนรัฐบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติรัฐบัญญัตินี้ หรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐกระทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์การส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ

3.5 คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ

รัฐกำหนดฉบับนี้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกรมพลังงาน(Department of Energy - DOE) เป็นประธาน

⁴⁸⁸ SEC. 7. Powers and Functions of the DOE. - In addition to its existing powers and functions, the DOE is hereby mandated to take appropriate and necessary actions to implement the provisions of this Act.

- 2) ผู้แทนคณะกรรมการกำกับดูแลน้ำตาล (Sugar Regulatory Administration - SRA)
- 3) ผู้แทนกรมการค้าและอุตสาหกรรมของฟิลิปปินส์ (Department of Trade and Industry - DTI)
- 4) ผู้แทนกรมพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Department of Science and Technology - DOST)
- 5) ผู้แทนกรมเกษตร (Department of Agriculture - DA)
- 6) ผู้แทนกรมการคลัง (Department of Finance - DOF)
- 7) ผู้แทนกรมแรงงาน (Department of Labor and Employment - DOLE)
- 8) ผู้แทนของสำนักงานอาหารแห่งชาติ (National Food Administration - NFA)
- 9) ผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมมะพร้าว (The Philippines Coconut Authority - PCA)⁴⁸⁹

คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ” (National Biofuel Board - NBB) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาประเมินผลโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพลังงานของประเทศ และพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับเชื้อเพลิงชีวภาพเพื่อนำเสนอกรมพลังงานพิจารณาอนุมัติโดยต้องจัดทำรายงานสถานการณ์ และคาดการณ์การใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศ กำหนดมาตรฐานเชื้อเพลิงชีวภาพจากแหล่งในท้องถิ่นต่างๆ เพื่อกำหนดระดับการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพต่อปริมาณน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลที่กำหนดในประเทศไทยเป็นประจำทุกปี กำหนดมาตรฐานการใช้เชื้อเพลิงในยานยนต์หรือปรับปรุงคุณภาพเชื้อเพลิงชีวภาพ จัดทำโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศ จัดทำข้อเสนอแนะการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพในอากาศยาน และเสนอแนะรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โครงการเชื้อเพลิงชีวภาพดำเนินการไปด้วยความเหมาะสม รวมทั้งข้อเสนอที่โครงการต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ ตามความมุ่งหมายของรัฐบัญญัติฉบับนี้ คือ

1. กรมการคลัง (สำนักสรรพากร) ต้องตรวจสอบปริมาณการผลิตภายในประเทศ และสำนักศุลกากรจะต้องตรวจสอบปริมาณการนำเข้าเชื้อเพลิงชีวภาพจากต่างประเทศ
2. กรมเกษตร ต้องพัฒนาศักยภาพการผลิตพืชเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบเชื้อเพลิงชีวภาพ

⁴⁸⁹ SEC. 8 . Creation of the National Biofuel Board (NBB). -The National Biofuel Board is hereby created. It shall be composed of the Secretary of the DOE as Chairman and the Secretaries of the DTI, DOST, DA, DOF, DOLE, and the Administrators of the PCA, and the SRA, as members.

3. กรมพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต้องดำเนินพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพอย่างยั่งยืนผ่านสภาวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมและพลังงาน
4. กรมแรงงาน ต้องส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ
5. การกำหนดพิกัดศุลกากร ต้องมีการประสานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดหมวดภาษีสำหรับเชื้อเพลิงชีวภาพ และต้องพิจารณาถึงข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)
6. หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น ต้องรายงานประสานกรมพลังงานเกี่ยวกับการจำหน่ายและการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ และการผสมน้ำมันเชื้อเพลิงกับเชื้อเพลิงชีวภาพในท้องถิ่น

3.6 บทบัญญัติว่าด้วยความผิดและโทษ

ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายเชื้อเพลิงชีวภาพจำหน่ายน้ำมันเบนซินที่มีสารเจือปนอันตรายเกินมาตรฐานที่คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งล้านเปโซถึงห้าล้านเปโซ

ให้กรมพลังงานมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินธุรกิจอันฝ่าฝืนรัฐกำหนดฉบับนี้ และให้กรมพลังงานมีอำนาจกำหนดค่าปรับและบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนด หรือข้อบังคับ หรือกฎที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐบัญญัตินี้⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ Penal Provisions. - Any person, who willfully aids or abets in the commission of a crime prohibited herein or who causes the commission of any such act by another shall be liable in the same manner as the principal.

In the case of association, partnership or corporations, the penalty shall be imposed on the partner, president, chief operating officer, chief executive officer, directors or officers, responsible for the violation.

The commission of an act enumerated in Section 12, upon conviction thereof, shall suffer the penalty of one year to five years imprisonment and a fine ranging from a minimum of One million pesos (P1,000,000.00) to Five million pesos (P5,000,000.00).

In addition, the DOE shall confiscate any amount of such products that fail to comply with the requirements of Sections 4 and 5 of this Act, and implementing issuances of the DOE. The DOE shall determine the appropriate process and the manner of disposal and utilization of the confiscated products. The DOE is also empowered to stop and suspend the operation of businesses for refusal to comply with any order or instruction of the DOE Secretary in the exercise of his functions under this Act.

Further, the DOE is empowered to impose administrative fines and penalties for any violation of the provisions of this Act, implementing rules and regulations and other issuances relative to this Act.

3.7 การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนนโยบายเชื้อเพลิงชีวภาพ

เมื่อรัฐกำหนดฉบับนี้บังคับใช้กรมพลังงานต้องจัดสรรเงินกองทุนสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ เพื่อนำไปดำเนินโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติฉบับนี้ และปีถัดไปให้จัดสรรเงินในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁴⁹¹

3.8 การสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ตามรัฐบัญญัติการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006

รัฐบัญญัติการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006 มีความมุ่งหมายเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีกฎหมายด้านเชื้อเพลิงชีวภาพ โดยคณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ (NBB) ได้เสนอกรมพลังงานให้ลงทุนในโครงการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ เพื่อเพิ่มการจ้างงานและรายได้ในชนบท

รัฐสภาแห่งฟิลิปปินส์ตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ” ประกอบด้วยประธานกรรมการด้านพลังงานของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน ร่วมกัน ประธานกรรมการด้านเกษตร และประธานกรรมการด้านการค้าและอุตสาหกรรมเป็น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และสมาชิกของสภาทั้งสองจำนวนสี่คนที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ เพื่อพิจารณาตรวจสอบโครงการต่าง ๆ

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้อนุมัติโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ ได้แก่ การก่อสร้างเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตเอทานอล และ โรงงานผลิตไบโอดีเซล ซึ่งบริษัทของรัฐบาลทำหน้าที่ส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เพื่อใช้ในการผลิตพลังงานทดแทน อาทิ อ้อย ข้าวฟ่าง หญ้า และมันสำปะหลัง ปัจจุบันการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศฟิลิปปินส์มีการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพในน้ำมันดีเซลได้ผสมไบโอดีเซลจากน้ำมันมะพร้าว ซึ่งมีอยู่มากในภูมิภาคในปริมาณร้อยละสอง และในน้ำมันเบนซินได้ผสมเอทานอลที่ได้จากอ้อย ข้าวโพดและมันสำปะหลังร้อยละห้า ขณะที่ปริมาณการผลิตเอทานอลอาจมีไม่เพียงพอกับความต้องการและภายในปี พ.ศ. 2563 มีแนวโน้มที่จะต้องนำเข้าเอทานอลจากต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา บราซิล และประเทศไทย ตามลำดับ⁴⁹² เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐบัญญัติฉบับนี้

⁴⁹¹ SEC.14. Appropriations. - Such sums as may be necessary for the initial implementation of this Act shall be taken from the current appropriations of the DOE. Thereafter, the fund necessary to carry out the provisions of this Act shall be included in the annual General Appropriations Act.

⁴⁹² กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ “ข่าวเด่นความเคลื่อนไหวในต่างประเทศ, ประจำปีสัปดาห์ที่ 3 – 7 พฤศจิกายน 2557”, จาก http://www.ditp.go.th/contents_attach/90415/90415.pdf

4. วิเคราะห์กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าสูงสุดในฝ่ายบริหารมาจากการเสนอชื่อจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และรัฐมนตรีมากกว่าครึ่งหนึ่งต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา การบริหารการคลังของรัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของสภา การใช้จ่ายเงินของรัฐ การก่อหนี้แก่รัฐจะต้องเป็นไปตามมติของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำงบประมาณทุกปี เสนอรัฐสภาในรูปของร่างพระราชบัญญัติเพื่อรับการพิจารณาและขอมติ เงินค่าใช้จ่ายสำรองจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของรัฐสภา ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการใช้กฎหมายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) โดยมีรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมาย คือประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายพาณิชย์ และมีกฎหมายปกครองในรูปของพระราชบัญญัติต่างๆ กว่าหนึ่งพันแปดร้อยฉบับ รวมทั้งยังมีข้อบังคับอื่นกว่าพันฉบับ ในรูปแบบคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ต้องนำเข้าน้ำมันและต้องการความมั่นคงด้านพลังงานสูง เนื่องจากต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานทั้งหมด รวมทั้งยังเป็นประเทศที่ประสบภัยจากธรรมชาติหลายครั้ง จากความจำเป็นและความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลจึงได้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศญี่ปุ่นเดิมดำเนินการโดยภาคเอกชนเท่านั้น

ผลกระทบของวิกฤติน้ำมัน พ.ศ. 2516 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือบริษัทน้ำมันของญี่ปุ่น Japan National Oil Corporation ในการจัดหาน้ำมัน และมีกฎหมายว่าด้วยการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ หรือ The Petroleum Oil Stockpiling Act of 1975 และมีกฎหมายว่าด้วยการใช้พลังงานอย่างสมเหตุสมผลหรือกฎหมายอนุรักษ์พลังงาน ค.ศ. 1979 หรือ The Law concerning the Rational Use of Energy เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และลดการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ โดยมีมาตรการควบคุมการบริหารจัดการพลังงานในโรงงานเป็นการเฉพาะ⁴⁹³

⁴⁹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “มาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น”, จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=news&newsID=608>

พระราชบัญญัติการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ค.ศ. 1975 หรือ Oil Stockpiling Act of 1975⁴⁹⁴ ตราขึ้นเมื่อ 27 ธันวาคม 1975 (พ.ศ. 2518) ประกอบด้วยเนื้อหา ดังต่อไปนี้

4.1 บทบัญญัติว่าด้วยบททั่วไปและนิยามศัพท์ต่างๆ

กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์มีวัตถุประสงค์ (มาตรา 1)⁴⁹⁵ เพื่อให้ประเทศญี่ปุ่นมีน้ำมันเชื้อเพลิงเพียงพอ โดยใช้มาตรการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการจ่ายน้ำมันสำรองออกมา หากการจัดหาหรือการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงหยุดชะงัก และเพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับสถานที่หรือระบบรักษาความปลอดภัยคลังสำรองน้ำมันของรัฐบาล(มาตรา 3) เพื่อให้มาตรการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์บรรลุผล ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจการดำเนินชีวิตของประชาชน และเสถียรภาพของชาติ

ในพระราชบัญญัตินี้ ข้อความต่างๆ (มาตรา 2) คำว่า “น้ำมัน” หมายถึง น้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงก๊าซธรรมชาติ

คำว่า “ผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป” หมายถึง น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันหล่อลื่น และสารไฮโดรคาร์บอนอื่นๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรม กำหนดในกฎกระทรวง

คำว่า “ก๊าซธรรมชาติเหลว” หมายความว่า โพรเพนและบิวเทน และก๊าซที่ใช้สารไฮโดรคาร์บอนอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมกำหนด

คำว่า “โรงกลั่นน้ำมัน” หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป

คำว่า “ผู้ค้าน้ำมัน” หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจ หรือกิจการค้าน้ำมัน แต่ไม่หมายรวมถึง Japan Oil Gas and Metals National Corporation (JOGMEG)

คำว่า “ผู้นำเข้าน้ำมัน” หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคล โดยได้จดทะเบียนธุรกิจการนำเข้าน้ำมันต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม

⁴⁹⁴ *Oil Stockpiling Act No. 96 of 1975*, ฎ ก ก <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/osa.pdf> เป็นเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแห่งญี่ปุ่น สำหรับค้นหากฎหมายญี่ปุ่นแปลเป็นภาษาอังกฤษอย่างเป็นทางการ

⁴⁹⁵ Article 1 The purpose of this Act is to ensure a stable supply of oil by taking measures to stockpile and appropriately distribute such oil in the situation of a shortage in Japan and thereby contribute to the stability of lives of the citizenry and the smooth operation of the national economy.

คำว่า “การสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์” หมายความว่า มาตรการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัตินี้

4.2 บทบัญญัติว่าด้วยการสำรองน้ำมัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) จะต้องกำหนดให้มีการประชุมหารือร่วมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ (Advisory on Energy and Natural Resources) ในทุกปีงบประมาณ โดยจะต้องมีการกำหนดตั้งเป้าหมายการสำรองน้ำมันซึ่งจะประกาศใช้แผนการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ในรูปกฎกระทรวง (Ordinance of Ministry of Economy, Trade and Industry) (มาตรา 4)⁴⁹⁶ ซึ่งระยะเวลาของแผนแต่ละฉบับมีระยะเวลาห้าปี หากเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือมีเหตุการณ์ หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการโดยให้ถ่ายโอนหรือจำหน่ายน้ำมันสำรองของรัฐบาล (Transfer of Government - Stockpiled Oil) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (Ordinance of Ministry of Economy, Trade and Industry) ซึ่งอาจมีการปรับแก้กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการเก็บสำรองน้ำมัน (มาตรา 7) โดยต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ และการตั้งเป้าหมายการสำรองน้ำมันดังกล่าวต้องพิจารณาถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปริมาณเก็บสำรอง และการสร้างถังเก็บสำรอง

ในทุก ๆ เดือน โรงกลั่นน้ำมัน รวมทั้งเจ้าของโรงกลั่น ผู้ค้าและผู้นำเข้าน้ำมันทุกประเภท ต้องแจ้งปริมาณสำรองมาตรฐาน (มาตรา 10)⁴⁹⁷ ซึ่งหมายถึงปริมาณน้ำมันสำรองที่คำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง (Ordinance of Ministry of Economy, Trade and Industry)

⁴⁹⁶ Article 4 Every fiscal year, the Minister of Economy, Trade and Industry shall consult the Advisory Committee on Energy and Natural Resources and set a target for the stockpiling of oil (hereinafter referred to as the “Oil Stockpiling Target”) for five years from the current year onward as provided in the Ordinance of the Ministry of Economy, Trade and Industry.

⁴⁹⁷ Article 10 The Oil Gas Importer (limited to those specified by the Ordinance of the Ministry of Economy, Trade and Industry. Hereinafter the same shall apply in this paragraph (5) of Article 28 and Article 29 of this Section) shall, every month and pursuant to the provisions of the Ordinance of Ministry of Economy, Trade and Industry, notify the Minister of Economy, Trade and Industry of the standard stockpiles (mean the volume of Oil Gas calculated on the basis of the criteria set forth in the Ordinance of the Ministry of Economy, Trade and Industry on the basis of the import volume of the Oil Gas for the period of twelve months immediately preceding the Notification Month in which notification was made by the Oil Gas Importer as the volume to be held by it in the month after next of the Notification Month) for the month

โรงกลั่นน้ำมันและผู้นำเข้าน้ำมันต้องเก็บสำรองเท่ากับหรือมากกว่าปริมาณสำรองมาตรฐานโดยโรงกลั่นน้ำมันหรือผู้นำเข้าน้ำมันอาจร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) เพื่อขอลดจำนวนการเก็บสำรอง หากเกิดปัญหาที่ไม่สามารถเก็บสำรองน้ำมันตามปริมาณสำรองมาตรฐานได้ เนื่องจากภัยพิบัติหรืออุบัติเหตุที่ไม่สามารถป้องกันได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) จะพิจารณาให้ลด หรือไม่ลดปริมาณเก็บสำรองตามที่ร้องขอหรือไม่ก็ได้

4.3 บทบัญญัติด้วยการจดทะเบียนธุรกิจน้ำมัน

ผู้ค้าน้ำมันในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ผู้นำเข้าน้ำมัน หรือผู้ผลิตน้ำมัน หรือโรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ค.ศ. 1975 ดังต่อไปนี้

1. ผู้นำเข้าน้ำมันต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมทะเบียนการค้าน้ำมันได้ทั้งหมด (มาตรา 13)

การยื่นขออนุญาตจะต้องแจ้งรายละเอียดของชื่อ กรรมการบริหาร สถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ วันที่เริ่มนำเข้าน้ำมัน ความสามารถจัดเก็บน้ำมันแต่ละประเภท (มาตรา 14)

การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม จะปฏิเสธการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ค้าน้ำมัน ก็ได้ (มาตรา 16)

หากผู้นำเข้าน้ำมันที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันเลิกกิจการ ต้องแจ้งให้กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมทราบโดยไม่ชักช้า (มาตรา 18)

2. ผู้ประกอบกิจการ โรงกลั่นน้ำมันต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมทราบถึงปริมาณการผลิตตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เช่น สถานที่ผลิต ความสามารถในการจัดเก็บตามประเภทน้ำมัน การปิดกิจการหรือหยุดกิจการต้องแจ้งให้กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมทราบโดยไม่ชักช้า (มาตรา 23)

3. ผู้ค้าน้ำมันจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมทราบถึงกิจการจำหน่ายน้ำมัน ตัวแทนจำหน่าย การจัดเก็บ ที่ตั้งสำนักงานธุรกิจ (มาตรา 24)

4.4 บทบัญญัติว่าด้วยข้อกำหนดเพิ่มเติม

การกลั่นน้ำมัน การจำหน่ายน้ำมัน การนำเข้าน้ำมันจะต้องสอดคล้องแผนการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ตามพระราชบัญญัตินี้

ถ้าโรงกลั่นน้ำมันหรือผู้นำเข้าน้ำมันมีปริมาณสำรองน้อยกว่าปริมาณสำรองมาตรฐาน โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) เห็นสมควร อาจสั่งให้ผู้นั้นปฏิบัติตามกฎหมายโดยกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามในระยะเวลาที่เหมาะสม

โรงกลั่นน้ำมันหรือผู้นำเข้าน้ำมันอาจเพิ่มหรือลดปริมาณสำรองมาตรฐาน เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) โรงกลั่นน้ำมันอาจเก็บสำรองน้ำมันดิบแทนน้ำมันสำเร็จรูปได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง(Ordinance of Ministry of Economy, Trade and Industry)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) อาจมอบอำนาจให้ Japan Oil Gas and Metals National Corporation(JOGMEG) เป็นผู้ดูแลน้ำมันสำรอง และถึงเก็บน้ำมันของรัฐบาล (Government - Stockpiled Oil and Government - Stockpiling Facilities)

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) เห็นควรอาจแลกเปลี่ยนน้ำมันสำรองของรัฐบาลกับน้ำมันของเอกชนก็ได้ (Exchange of Government - Stockpiling on with Oil Owned by Any Individual or Juridical Person)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) อาจมอบอำนาจความรับผิดชอบในการบริหารจัดการโครงการสำรองน้ำมันของรัฐบาลทั้งหมดแก่ บริษัทจัดการน้ำมันสำรอง ก็คือ บริษัท น้ำมัน ก๊าซ และ โลหะ แห่งญี่ปุ่น, Japan Oil Gas and Metals National Corporation (JOGMEG) พิจารณาปล่อยน้ำมันสำรองของรัฐบาลภายใต้สัญญาการค้ากับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) รับผิดชอบในการดำเนินการบำรุงรักษาระบบความปลอดภัยของคลังน้ำมันสำรองทั้ง 10 แห่งในประเทศญี่ปุ่น ให้แก่บริษัทที่ได้รับสัญญาว่าจ้างให้ดำเนินการแทน และบริหารจัดการน้ำมันดิบในถังของผู้ค้าน้ำมัน โดยทำสัญญาเช่าถังน้ำมันกับผู้ค้าน้ำมันในนามของกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI)

4.5 บทบัญญัติว่าด้วยความผิดและโทษ

โรงกลั่นน้ำมันหรือผู้นำเข้าน้ำมันมีปริมาณสำรองน้ำมันน้อยกว่าปริมาณสำรองมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรม (METI) ได้ออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วผู้นั้น

ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 36)⁴⁹⁸

โรงกลั่นน้ำมัน หรือผู้นำเข้าน้ำมันทะเลเยนไม่แจ้งปริมาณสำรองมาตรฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องแจ้งทุกเดือน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนเยน (มาตรา 38)⁴⁹⁹

4.6 การสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นตามพระราชบัญญัติการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ค.ศ. 1975

การสำรองน้ำมันของประเทศญี่ปุ่นมีสองประเภท คือ การสำรองน้ำมันของรัฐบาล (National Oil Stocks) และการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเอกชน (Private Oil Stocks) ซึ่งเป็นการสำรองสำหรับใช้ในอุตสาหกรรมน้ำมันเท่านั้น โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดปริมาณสำรองขั้นต่ำ ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดไว้ 70 วันของปริมาณน้ำมันที่นำเข้า ผลิต และจัดจำหน่ายของแต่ละบริษัท สำหรับปริมาณการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงโดยภาครัฐนั้น ภาครัฐมีการจัดเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในรูปของน้ำมันดิบทั้งหมด มีปริมาณเทียบเท่าการใช้จำนวน 84 วัน ซึ่งคลังสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของญี่ปุ่น มีการบริหารจัดการโดย Japan Oil Gas and Metals National Corporation หรือ JOGMEC โดยรัฐบาลจะสำรองเฉพาะน้ำมันดิบซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีกำลังการผลิตที่เพียงพอและมีต้นทุนการผลิตต่ำโดยน้ำมันสำรอง โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ท่อส่งน้ำมันและที่ดินบริเวณคลังน้ำมันของรัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งมีทั้งสิ้นสิบแห่ง เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

การวางแผนตามนโยบายสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) จะมีหน่วยงาน The Agency for Natural Resources and Energy (ANRE) เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนตามนโยบายสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์

ในกรณีเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง The Agency for Natural Resources and Energy (ANRE) จะทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้แก่ประเทศ และยังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม

⁴⁹⁸ Article 36 Any individual or juridical person violating any order under the provisions of paragraph (2) of Article 9 or paragraph (2) of Article 12 shall be punished by imprisonment with work for up to one year or affine of up to three million (3,000,000) yen or cumulative imposition .

⁴⁹⁹ Article 3 8 Any individual or juridical person falling under any one of the following shall be punished by a fine of up to five hundred thousand (500,000) yen

(METI) ดำเนินการออกมาตรการต่างๆ เช่น ปล่องน้ำมันสำรองออกมาใช้หรือใช้มาตรการควบคุมหรือปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

5. วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

5.1 วิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เปรียบเทียบกฎหมายการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา

1. รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 บัญญัติว่าเมื่อประธานาธิบดีเห็นเป็นการสมควรอาจมอบอำนาจในการออกคำสั่งกำหนดมาตรการให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ (ไม่ได้บัญญัติว่าใครบ้างจะเป็นผู้รับมอบอำนาจจากประธานาธิบดี)

2. รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 ให้“ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และให้หมายความรวมถึงก๊าซปิโตรเลียมเหลว การใช้อำนาจในการออกคำสั่งของประธานาธิบดีจึงอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ แตกต่างจากพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งไม่ได้กำหนดบทนิยามความความหมายแต่อย่างใด

3. กฎหรือคำสั่งของประธานาธิบดีอาศัยอำนาจรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 เมื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว คณะกรรมการการค้าของวุฒิสภาแห่งรัฐสภาสหรัฐจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในสี่สิบห้าวันเพื่อเสนอให้รัฐสภาแห่งรัฐอนุมัติหรือให้สัตยาบันยืนยันคำสั่งของประธานาธิบดี เนื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมาจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบแตกต่างจากพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บัญญัติว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างไรให้นายกรัฐมนตรีแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีทราบเป็นมาตรการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง

4. การขยายระยะเวลาบังคับใช้ รัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 เดิมกำหนดบังคับใช้สองปี และได้มีกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงานให้ขยายระยะเวลาต่อไปอีกสองปีแต่รัฐกำหนดฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกเมื่อปี ค.ศ. 1981(พ.ศ. 2524) แตกต่างกับพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เมื่อครบระยะเวลาหนึ่งปี

รัฐบาลเห็นว่า การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงมีอยู่จำเป็นต้องใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ต่อไป จึงได้มีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมขยายเวลาการให้บังคับใช้ครั้งละหนึ่งปีรวมสามฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 - 2519 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชกำหนดนี้มีผลให้พระราชกำหนดนี้บังคับใช้ต่อไปโดยไม่มีกำหนดเช่นเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป

5.2 วิเคราะห์การสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์

การสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศไทยมาจากแนวคิดการให้ความสำคัญด้านเชื้อเพลิงชีวภาพ รัฐบาลมีมาตรการอุดหนุนราคาแก๊สโซฮอล์ให้ถูกกว่าน้ำมันเบนซิน โดยใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรักษาระดับราคาแก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซลให้ต่ำกว่าน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล แต่เนื่องจากแก๊สโซฮอล์มีอัตราการสิ้นเปลืองสูงกว่าน้ำมันเบนซินไม่สามารถจูงใจให้ผู้บริโภคเปลี่ยนมาใช้แก๊สโซฮอล์ได้ ถึงแม้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ราคาน้ำมันแก๊สโซฮอล์ E10 ออกแทน 91 มีราคาถูกกว่าน้ำมันเบนซิน 91 ประมาณ 7 บาทต่อลิตร ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. อาจจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการสนับสนุนนโยบายน้ำมันชีวภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบัญญัติการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006 ของฟิลิปปินส์ ผู้วิจัยมีความเห็นดังนี้

1. รัฐบัญญัติการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006 ให้กรมพลังงานแห่งฟิลิปปินส์จัดสรรเงินสนับสนุนเงินการดำเนินโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพ เมื่อรัฐบัญญัตินี้บังคับใช้ให้ตั้งเงินสำหรับกองทุนเชื้อเพลิงชีวภาพ ในหมวดของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อดีของกฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์ คือ การแยกเรื่องสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก ไม่เหมือนกับประเทศไทย ซึ่งนำเอาเรื่องการสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพมารวมไว้กับกฎหมายกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจเป็นปัญหาการสนับสนุนราคาให้กับผู้ใช้อีกกลุ่มหนึ่งหรืออุดหนุนระหว่างกลุ่ม (Cross Subsidy) หรือกำหนดราคาน้ำมันกลุ่มเบนซินให้สูงกว่าน้ำมันกลุ่มอื่นๆ ดังนั้น ประเทศไทยก็ควรจะมีกฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ เป็นพระราชบัญญัติอีกเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

2. คณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติ (National Biofuel Board –NBB) ของประเทศฟิลิปปินส์ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิงชีวภาพทั้งระบบแต่ว่าร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ให้การบริหารกิจการของกองทุนเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ประกอบด้วยผู้แทน กรมพลังงาน กรมการคลัง กรมคมนาคม กรมอุตสาหกรรม กรมพาณิชย์ มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินตามมาตรา 14 (5) เพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อสนับสนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ

ตามมาตรา 5 (2) โดยการดำเนินการเพื่อสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพเป็นอำนาจคณะกรรมการ โดยลำพังไม่ต้องเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบเหมือนกับรัฐบัญญัติการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ค.ศ. 2006

5.3 วิเคราะห์การสนับสนุนการลงทุนในการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. เปรียบเทียบกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

1) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มาตรา 5 (4) กำหนดให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีวัตถุประสงค์สนับสนุนการลงทุนในการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและเพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงด้านพลังงาน ซึ่งการสำรองน้ำมันของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานพลังงานสากล (IEA) กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศนำเข้าสุทธิน้ำมันจะต้องมีปริมาณน้ำมันสำรองที่สามารถรองรับได้ไม่ต่ำกว่า 90 วัน⁵⁰⁰

หากประเทศไทยจะมีการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ตามมาตรา 5 (4) ของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. หน่วยงานรับผิดชอบการสำรองทางยุทธศาสตร์ต้องดำเนินการสร้างคลังน้ำมัน และซื้อน้ำมันเพื่อการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีก 35 วัน โดยอาจจะต้องใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณสองหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยล้านบาท⁵⁰¹ ซึ่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีจำนวนเงินไม่เกินสี่หมื่นล้านบาท (มาตรา 26)

2) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. กำหนดให้คณะกรรมการเสนอแผนรองรับวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิงต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติใช้แผนดังกล่าว เช่นเดียวกับกฎหมายการสำรองน้ำมัน

⁵⁰⁰ สำนักงานพลังงานสากล “International Energy Agency” องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา(Organization for Economic Co-operation and Development) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยก่อตั้งสำนักงานพลังงานสากล(International Energy Agency) เพื่อลดผลกระทบจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น สำนักงานพลังงานสากล(IEA) มีสมาชิก ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา สาธารณรัฐเชค เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และ สหรัฐอเมริกา จาก <https://www.iea.org/about/ourmission/>

⁵⁰¹ จากเอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ร่วมกับสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน), “โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการปฏิบัติงานภายใต้ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.”, 25 พฤษภาคม 2560 ณ ห้องสกายปาร์ค ชั้น 14 อาคารชินวัตร 3

ทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นมีการสำรวจน้ำมันของรัฐบาลตามแผนการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์และแผนการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์มีระยะเวลาห้าปีในรูปแบบของกฎกระทรวง

การสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าการอนุมัติตัดสินใจปล่อยน้ำมันสำรองของรัฐบาลเป็นอำนาจของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ หรือเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานหรือเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในรูปแบบขององค์กรเดี่ยวตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งพระราชบัญญัติการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ค.ศ. 1975 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือตัดสินใจปล่อยน้ำมันสำรองของรัฐบาล และอาจมอบอำนาจความรับผิดชอบโครงการสำรวจน้ำมันของรัฐบาลทั้งหมด ให้แก่ บริษัทจัดการน้ำมันสำรองก็ได้ ซึ่งประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวในลักษณะเดียวกัน โดยรัฐบาลอาจมอบหน้าที่ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบก็ได้

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าการสำรวจน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรองรับสถานการณ์หรือวิกฤติน้ำมันหรือภาวะฉุกเฉินจะเป็นเก็บปริมาณสำรองโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชนก็ตาม นับว่าเป็นต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของประเทศ การจัดเก็บน้ำมันสำรองที่มากเกินไปในช่วงสถานการณ์ราคาน้ำมันโลกปรับตัวสูงเป็นภาระให้แก่ประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณา ตัดมาตรา 5 (4)

ดังนั้น หน้าที่ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. จะไม่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนการลงทุนในการสำรวจน้ำมันทางยุทธศาสตร์



บทที่ 5

สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

ผู้วิจัยพบว่า กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง มีพัฒนาการมาจากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการน้ำมัน และ กิจการไฟฟ้าของไทย ในแต่ละช่วงเวลา คือ

1. ในระยะแรกที่น้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย กลไกธุรกิจน้ำมันต่าง กู้ขึ้นอยู่กับบริษัทน้ำมันต่างชาติเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น จึงประกาศให้มีระเบียบควบคุม ซึ่งการเก็บ รักษา น้ำมันต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ผู้ซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งขึ้นให้เป็น บุคคลผู้มีหน้าที่ทำการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2474

2. ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างบริษัทกิจการทางเศรษฐกิจ การประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2481 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ กำหนดราคาขายเฉพาะท้องถิ่นในประเทศสยาม สร้างความไม่พอใจให้กับบริษัทค้าน้ำมัน ต่างชาติ รัฐบาลจึงให้มีพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2489

3. ช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรในสงครามมหาเอเซีย บูรพากับประเทศญี่ปุ่นทำให้ฝ่ายสัมพันธมิตรจดจำหาน้ำมันให้แก่ประเทศไทย ส่งผลเสียหาย ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปัน ส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ให้มีคณะกรรมการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อกำหนดเกณฑ์ ปกติและอัตราปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด เนื่องจากน้ำมันเป็นยุทธปัจจัยทางทหารสำหรับ ใช้ในกิจการของกองทัพ เพื่อความมั่นคงของประเทศ โดยรัฐสภาตราพระราชบัญญัติมอบอำนาจ ให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 ให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้เป็น กฎหมายเพื่อแก้ไขภาวะการขาดแคลนสินค้าต่างๆ

4. ในปี พ.ศ. 2516 ผลกระทบของวิกฤติน้ำมัน โลกเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นของรัฐ เนื่องจากน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงหาซื้อได้ยากส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชน อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน ราคา น้ำมันที่สูงขึ้นทำให้ต้นทุนเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ

สูงขึ้นไปด้วย ดังนั้น หลายประเทศจึงมีกฎหมายให้หัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น ห้ามใช้รถยนต์บนถนน ห้ามเปิดไฟฟ้าโฆษณา กำหนดวันเวลาหรือห้ามสถานีบริการน้ำมันขายน้ำมันตามเวลาที่กำหนด เพื่อประหยัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

รัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับให้อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าคณะปฏิวัติสามารถกระทำการในทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการได้ โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 15 ให้อำนาจฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดขึ้นบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มีเหตุผลท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ประกาศว่า “ในการนี้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่างๆ ได้โดยฉับพลันไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แยกปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” กฎหมายที่มีอยู่ขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พุทธศักราช 2484 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าปฏิบัติ, พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขในการใช้ยานพาหนะที่ใช้ น้ำมัน, พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503, ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับกิจการองค์กรเพื่อสาธารณูปโภคหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า, พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2509 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดวัน เวลา และเงื่อนไขการกิจการ โรงงาน, พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมีอำนาจสั่งการให้ผู้รับสัมปทานจัดหาปิโตรเลียมให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ในราชอาณาจักร, ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว เป็นต้น

พระราชบัญญัติอีกหลายฉบับให้คณะกรรมการในกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482 ให้อำนาจรัฐมนตรีตราเป็นพระราชกฤษฎีกาควบคุมสินค้าใดๆ, พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภค

บริโกล และของอื่นๆในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 ให้คณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานมีอำนาจกำหนดเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นใด ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการซึ่งได้ตั้งตามพระราชกฤษฎีกาต้องระวางโทษ, พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจควบคุมราคาจำหน่ายสินค้า ออกประกาศกำหนดราคาสูงสุดของการขายส่ง หรือขายปลีก, พระราชบัญญัติควบคุม โภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ให้รัฐบาลมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค โดยกำหนดให้บุคคลจะมีไว้ในครอบครองหรือการจำหน่าย, พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการพลังงานแห่งชาติอาจเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพลังงานใดขึ้น เพื่อทำการใดๆ ก็ให้ทำได้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ จะต้องตราเป็นกฎกระทรวง หรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่น้ำมันเชื้อเพลิงราคาสูงขึ้น และหาซื้อได้มีจำนวนน้อย คณะรัฐมนตรีสมัยนั้น เห็นว่า การที่น้ำมันหาซื้อได้ยากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ตราพระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้นไว้ทั้งสิ้น 11 มาตรา โดยให้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (27 ธันวาคม 2516) และให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

1.1 กฎหมายการจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงของไทย มีความมุ่งหมายเพื่อจะแก้ไขปัญหาผลกระทบของวิกฤติน้ำมันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมือนกับรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Emergency Petroleum Allocation Act of 1973) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม” ไว้ แตกต่างจากบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 หากรัฐกลับสู่ภาวะปกติหรือภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงสิ้นสุดลง มาตรการเรื่องต่างๆ ควรยกเลิกไป ดังนั้น เมื่อ ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) สงครามอิรักอิหร่านสิ้นสุดลง ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ได้มีลงนามยกเลิกรัฐกำหนดจัดสรรปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 1973 และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ

1.2 ลักษณะของบทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้

บทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้ตราขึ้นในภาวะฉุกเฉินหรือคับขัน เพื่อให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขสถานการณ์อย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือรัฐสภาในการอนุมัติพระราชกำหนดหรือการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฉบับ

นี้ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขณะนั้น กระทำการโดยกรมการเต็มสภารวดเดียวสามวาระ เป็นเหตุให้รัฐสภาพอนุมัติพระราชกำหนดนั้นๆ โดยมีลักษณะกว้างขวางไม่มีขอบเขต หรือมีลักษณะที่มีขอบเขตอย่างกว้าง กำหนดเพียงเฉพาะชื่อเรื่องที่จะไปใช้อำนาจ ซึ่งจากบทบัญญัติมาตรา 3 ที่ว่า “... ออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้” “...การส่งออกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิง การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าและการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ...” พระราชกำหนดฉบับนี้มีความมุ่งหมายให้รัฐบาลบังคับใช้หนึ่งปี โดยมีกฎหมายแก้ไขขยายระยะเวลาครั้งละหนึ่งปีรวมสามครั้ง (พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2519) และเมื่อมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 ยกเลิกบทบัญญัติ มาตรา 10 ที่กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ จึงทำให้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่าสี่สิบห้าปี

1.3 การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ผลกระทบของวิกฤติน้ำมันโลกต่อประเทศไทยหลายครั้ง เช่น พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2522, พ.ศ. 2523, พ.ศ. 2533, พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2544, พ.ศ. 2547, พ.ศ. 2551 เป็นต้น ภาวะฉุกเฉินสามารถคลี่คลายลงหรือกลับคืนสู่ภาวะปกติ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่ง ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าว มีข้อดีคือ รัฐบาลสามารถควบคุมการผลิต การขนส่ง การรักษา การมีไว้ครอบครอง การจำหน่าย การสำรอง การนำเข้า และส่งออก ป้อนราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดได้

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด เป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น “การห้ามมิให้ผู้ใด” หรือ “ผู้ค้าน้ำมัน” หรือ “สถานบริการน้ำมันในกรุงเทพมหานคร” ให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการใด เป็นต้น เป็นการกระทำทางปกครองประเภทออกกฎและเป็นทั้งกฎหมายในเวลาเดียวกัน และไม่ใช่ว่าการกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง ซึ่งบังคับบุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้บุคคลกระทำการที่ไม่เข้าลักษณะของกฎ ถึงแม้ว่ามาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดนี้ จะบัญญัติการกระทำของนายกรัฐมนตรีว่า “คำสั่งของนายกรัฐมนตรี” ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้เรื่องนี้เป็นการกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองไปได้

ดังนั้น การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามพระราชกำหนดนี้ จึงไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ แบบของการออกคำสั่ง หรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการออกคำสั่งอาศัยตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนกระบวนการออกกฎ หรือตรากฎหมายลำดับรองเป็นไปตามที่พระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ... โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้”

การบังคับใช้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ ตามความมุ่งหมายของพระราชกำหนดฉบับนี้ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ตราขึ้นอาจเข้าซ้อนกับมาตรการตามพระราชบัญญัติอื่น เช่น พระราชบัญญัติการค้า น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจออกประกาศ กำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 หยุดส่งออกน้ำมันสำเร็จรูป หรือสั่งให้ผู้ค้าน้ำมันเร่งนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป หรือในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ หรือประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ผู้ค้าน้ำมันงดจำหน่าย เป็นต้น เมื่อพิจารณาเทียบศักดิ์ของกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยราชการส่วนกลางก็ย่อมมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายลำดับรองที่ตราโดยราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย ย่อมมีศักดิ์สูงกว่ารัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง และมีศักดิ์สูงกว่าประกาศของกรม หรือคำสั่งกำหนดมาตรการที่อธิบดี ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการกำหนดขึ้นด้วย บทบัญญัติของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงออกกฎหรือกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ “กฎกระทรวง” หรือ “ประกาศกระทรวง” นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 กำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้น เช่น การเก็บน้ำมันสำรองฉุกเฉิน ปี พ.ศ. 2544 อธิบดีกรมทะเบียนการค้าจำเป็นต้องออกประกาศกำหนดขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีมีค่าบังคับสูงกว่าประกาศของกรมหรือประกาศของกระทรวงดังกล่าวและมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร ได้แก่

1. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการเดินทางจากการห้ามจำหน่ายน้ำมันซึ่งเป็นเชื้อเพลิงของพาหนะหรือการจำกัดปริมาณการครอบครองน้ำมันเชื้อเพลิง
2. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพด้วยการกำหนดให้ร้านค้าหรือสถานบริการน้ำมัน จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้เฉพาะเวลา 05.00 – 21.00 นาฬิกา

เกษตรกรหรือชาวประมง จะไม่สามารถประกอบอาชีพบางประการได้ และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็น กฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับหรือมีโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนด้วย

1.4 การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

การฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 กำหนดว่า “ขายน้ำมันเบนซิน หรือน้ำมันดีเซล โดยกำหนดให้ผู้ซื้อต้องซื้อสินค้าอื่นด้วย ...” โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4058/2524 วินิจฉัยว่า จำเลยได้ขายน้ำมันดีเซล โดยกำหนดให้ผู้ซื้อต้องซื้อน้ำมันเครื่องด้วย เป็นการฝ่าฝืนคำสั่ง นายกรัฐมนตรีที่ 1/2522 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 เป็นความผิดตามพระราชกำหนดแก้ไขและ ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3, 8 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งสั่งตามมาตรา 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”และการฝ่าฝืน คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2547 ข้อ 17 กำหนดว่า “ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ต้องทำการผั่นก๊ลิ้น (Valve) ถังก๊าซหุงต้มทุกครั้ง ที่บรรจุก๊าซ และต้องมีเครื่องหมายประจำตัวไว้ที่อุปกรณ์ปิดผั่นก๊ลิ้น (Seal) และข้อ 18 ห้ามมิให้ผู้ใด ขายหรือจำหน่ายหรือมีไว้จำหน่าย ซึ่งก๊าซที่บรรจุใส่ถังหุงต้มแล้ว โดยไม่มีอุปกรณ์ปิดผั่นก๊ลิ้น หรือเครื่องหมายประจำตัวที่กำหนดในข้อ 17 วรรคสาม”

ปัจจุบัน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9502/2559 โดยศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เห็นว่า “กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด หมายความว่า พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการ ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 จะต้องบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด” ดังนั้น จึงควรปรับปรุง บทบัญญัติโทษอาญาให้ผู้กระทำที่นำก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับ ยานพาหนะเป็นความผิด เพื่อปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐเสียหายจากมาตรการก๊าซ สำหรับประชาชนใช้หุงต้มอย่างพอเพียงในราคาขายปลีกที่ราชการกำหนด โดยใช้เงินของกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง

ตั้งแต่มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมัน เชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1. การมอบหมายให้บุคคลหรือคณะกรรมการมีอำนาจเรื่องต่าง ๆ
2. การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ

3. การกำหนดมาตรการจำกัดปริมาณการใช้น้ำมันของประชาชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การกำหนดระยะเวลาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

4. การกำหนดมาตรการใช้ไฟฟ้าในกิจการร้านค้า ป้ายการโฆษณาติดน้า โรงภาพยนตร์ การส่งวิทยุโทรทัศน์ สถานบริการ หรือกิจการที่ต้องใช้กระแสไฟฟ้า

การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ รวมถึงการห้ามขับรถเร็วเกินกว่า ที่กฎหมายกำหนด การห้ามจอดรถยนต์บนถนน เพื่อแก้ปัญหาการจราจรติดขัด การสั่งการให้ส่วนราชการลดการใช้ไฟฟ้าลง สั่งการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเดินเครื่องปรับอากาศใน สถานที่ทำงานด้วยความจำเป็น โดยให้ปรับอุณหภูมิเครื่องปรับอากาศ ไม่ให้ต่ำกว่า 27 องศาเซลเซียส เป็นต้น โดยมีการปรับปรุงให้คำสั่งต่าง ๆ อยู่ในฉบับเดียวกัน และมาตรการที่สำคัญที่สุด ในการแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ก็คือ จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนเป็นเครื่องมือของรัฐบาล เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการตรึงราคาน้ำมันดีเซลหรือการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลไม่ให้เกิน 30 บาท ต่อลิตร โดยจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมันนำเงินไปลดราคาขายปลีก เป็นต้น

ปัญหากฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นปัญหาที่มาจากบทบัญญัติที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในลักษณะอย่างกว้าง เนื่องจากบทบัญญัติ ที่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ ข้อจำกัดใด ๆ การใช้อำนาจออกคำสั่งจึงอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนด ฉบับนี้อย่างเดียวอาจไม่สอดคล้องการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตยในภาวะ ปกติหรือในสถานการณ์ที่รัฐดำเนินกิจกรรมไปแบบปกติธรรมดา เนื่องจากข้อจำกัดดุลยพินิจ อำนาจกระทำการต่าง ๆ นอกจากที่มีอยู่ตามบทบัญญัติพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว นายกรัฐมนตรี ควรจะต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดดุลยพินิจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ ฝ่ายปกครองกระทำการด้วย ดังนั้น การไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ตามความมุ่งหมาย ของพระราชกำหนดนี้ควรเป็นข้อยกเว้นกรณีจำเป็นต้องใช้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐ เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน เท่านั้น

1.5 ปัญหาคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดความหมายของน้ำมันเชื้อเพลิง

พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ไว้ องค์กร ที่ทรงอำนาจสามารถออกคำสั่ง เพิ่มนิยามผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ให้ ... หมายความว่า น้ำมันเชื้อเพลิง และอาจรวมถึงผลิตภัณฑ์จากพลังงานทดแทนหรือเชื้อเพลิงชีวภาพ คณะกรรมการจึงมีอำนาจ กำหนดให้เชื้อเพลิงชีวภาพ สามารถส่งเงินเข้ากองทุนหรือกำหนดรายจ่ายเป็นเงินชดเชย โดยออก คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ให้หมายความว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” เช่น ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ เป็นต้น เพื่อบรรเทาผลกระทบด้านพลังงานต่อประชาชน หรือเพื่อสนับสนุนนโยบายด้านพลังงาน

ต่าง ๆ ดังนั้น การไม่มีการบัญญัติบทนิยามของน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้องค์กรที่ทรงอำนาจ สามารถออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี กำหนดความหมายเพื่อบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง หรืออย่างใดก็ได้ เช่น เห็นชอบแนวทางการส่งเสริมการแปรรูปขยะเป็นน้ำมันเพื่อให้มีการชดเชยราคาน้ำมันที่ผลิตจากการแปรรูปขยะได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังทำให้การปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีบางเรื่องอาจไม่ใช่เพื่อการแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้

1.6 ปัญหาคำสั่งของนายกรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจต่างๆ

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ข้อ 4 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ... กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชย ...” ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความเห็นว่าการให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดรายจ่ายซึ่งเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย” และมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษไม่ว่าจะตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับส่วนราชการที่รับเงินนั้นต้องนำส่งคลังตามระเบียบข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนไม่ต้องขออนุมัติโดยรัฐสภาเหมือนการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงินส่งเข้ากองทุนเป็นข้อบังคับที่นายกรัฐมนตรีกำหนดจึงชอบด้วยมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 14 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจพิจารณาสอบสวน ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น โดยให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี

การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เนื่องจากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะลงนามใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาศัยตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นำร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรี

ที่/... นี้ เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจทำให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีนี้เป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.79/2553 ในการประชุม ครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 โดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จะต้องมีการกำหนดขึ้นตอนไว้ว่าให้กฎนั้นออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ได้เองโดยลำพัง และกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ต้องนำร่างคำสั่งของนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ ซึ่งไม่ได้กำหนดขึ้นตอนให้กฎนี้ออก โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีพิพาทจึงอาจอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

มาตรา 49 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น เมื่อคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 23 มีนาคม 2548 ซึ่งได้ล่วงเลยระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว แต่เนื่องจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อโรงกลั่น ผู้บริโภคน้ำมันซึ่งมีอยู่จำนวนมาก และการรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาอาจจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองใช้ดุลยพินิจจะรับคดีที่ยื่นฟ้องนั้นไว้พิจารณาก็ได้

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ผศ 07.9/67 ถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง ขอให้พิจารณายกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2557 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้เสนอเรื่องขอให้เพิกถอนกฎฉบับนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทรงอำนาจออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ไม่ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ก็ต้องถือว่ากฎหมายลำดับรอง (คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547) ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับต่อไปได้

ปัจจุบัน ภาวะการน้ำมันเชื้อเพลิงเปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ แทนน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้น หรือมีการเพิ่มความมั่นคงด้วยการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ โดยร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจะโอนมาจากคำสั่งนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ และจะให้กองทุนมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา กฎหมายของต่างประเทศ คือ

1.7 กฎหมายการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศฟิลิปปินส์

Biofuels Act of 2006 (Republic Act No. 9367) ให้กรมพลังงานแห่งฟิลิปปินส์ จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพ รัฐบัญญัตินี้ บัญญัติว่า ให้มีเงินสำหรับสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้มีคณะกรรมการเชื้อเพลิงชีวภาพแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับเชื้อเพลิงชีวภาพ ได้แก่ กรมพลังงาน คณะกรรมการกำกับดูแลน้ำตาล ผู้แทนกรมการค้า และอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนกรมเกษตร ผู้แทนกรมการคลัง ผู้แทนกรมแรงงาน ผู้แทนของสำนักงานอาหารแห่งชาติ และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรม มะพร้าว โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานและแผนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ จากแหล่งในท้องถิ่นเพื่อกำหนดระดับการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพต่อปริมาณน้ำมันเบนซิน และน้ำมัน ดีเซลที่จำหน่ายในประเทศ พิจารณาโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เสนอกรมพลังงาน และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

1.8 กฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

The Petroleum Oil Stockpiling Act of 1975 (Oil Stockpiling Act No. 96 of 1975) ให้มีการสำรองน้ำมันของรัฐบาลตามแผนการกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ของประเทศญี่ปุ่น โดยให้มีการประชุมหารือร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรม คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อกำหนดแผน สำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ และประกาศใช้แผนดังกล่าวในรูปของกฎกระทรวง รัฐบาลจะทำการ กู้เงินเพื่อซื้อน้ำมัน และเงินกู้ดังกล่าวจะใช้คืนคลังของรัฐบาล เมื่อมีการขายน้ำมัน และรัฐบาลจะใช้ เงินจากภาน้ำมันและถ่านหิน ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ส่วนการสำรองน้ำมันของเอกชน ในทุก ๆ เดือน โรงกลั่นน้ำมัน ผู้ค้า และผู้นำเข้าน้ำมันต้องสำรองมาตรฐานและเก็บสำรองน้ำมัน แจกปริมาณให้มี ไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบวันของปริมาณความต้องการใช้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้า และ

อุตสาหกรรมเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือตัดสินใจปล่อยน้ำมันสำรองของรัฐบาลหรืออาจมอบอำนาจความรับผิดชอบโครงการสำรองน้ำมันของรัฐบาลทั้งหมดให้แก่บริษัทจัดการน้ำมันสำรองก็ได้ และหากเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการ โดยให้ถ่ายโอนหรือจ่ายน้ำมันสำรองของรัฐบาล ซึ่งปริมาณสำรองน้ำมันของรัฐบาลอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยแก้ไขกฎกระทรวง

2. ข้อเสนอแนะ

การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เป็นการบังคับใช้พระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 แม้มีข้อเสียบ้าง เพราะพระราชกำหนดนี้ตราขึ้นในภาวะฉุกเฉินหรือคับขัน บทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้จึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้าง

อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีก็ควรจะมีอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ต่อไป เพื่อรองรับวิกฤติน้ำมันที่อาจกระทบต่อสังคมไทยในอนาคต เช่น มาตรการจำกัดการใช้ น้ำมันของประชาชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือกิจการอื่นๆ หรือกำหนดระยะเวลาการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงของสถานบริการน้ำมัน หรือการจำหน่ายก๊าซหุงต้มให้มีเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน หรือปิดสถานบริการเพื่อประหยัดไฟฟ้า ตามสถานการณ์ความรุนแรงของภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง แต่เพื่อให้พระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติสอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย ผู้วิจัยจึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และมีข้อเสนอเพื่อพัฒนาร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. คือ

2.1 เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง”

เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” โดยเพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 2/1 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ”

2.2 เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”

เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยเพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 2/1 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐของกระทรวงพลังงาน หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้”

2.3 แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสองว่าด้วยบุคคลหรือคณะกรรมการ

แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสองว่าด้วยบุคคลหรือคณะกรรมการ ยกเลิกความในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “อำนาจในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหรือมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแต่งตั้ง ขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ปฏิบัติการแทนได้”

2.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยโทษทางอาญา

ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยโทษทางอาญา ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งสั่ง ตามมาตรา 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” เพราะว่าเป็นการบัญญัติโทษทางอาญาไว้อย่างกว้าง และควรปรับปรุงโทษโดยเพิ่มความต่อไปนี้ เป็นมาตรา 8/1 – มาตรา 8/7 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 “ผู้ใดนำก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ” “ผู้ใดเปิดสถานบริการเกินกำหนดเวลา” “ผู้ใดขายน้ำมันเชื้อเพลิงนอกเวลา” “ผู้ใดจำหน่าย เก็บกักตุนน้ำมันเชื้อเพลิงเกินอัตรา” “ผู้ใดเปิดไฟ โคมฉายฝ่าฝืนคำสั่ง” “ผู้ใดขายน้ำมันเชื้อเพลิง โดยไม่ทำบัญชี” “ผู้ใดไม่นำน้ำมันเชื้อเพลิงมาขายที่บ้มน้ำมันไปเก็บที่อื่น” ... ต้องระวางโทษ ...

ผู้วิจัยได้จำลองร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีจำนวนทั้งหมด 11 มาตรา ตามข้อเสนอของผู้วิจัย ดังนี้

ร่าง

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกัน
ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงโดย
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516
ดังต่อไปนี้

- (1) เพิ่มความหมายของ “น้ำมันเชื้อเพลิง” “พนักงานเจ้าหน้าที่” (เพิ่มมาตรา 2/1)
- (2) ปรับปรุงบทบัญญัติให้มีบุคคลหรือคณะกรรมการผู้รับมอบอำนาจ (แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา 3 วรรคสอง)
- (3) ยกเลิกบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี
(ยกเลิกมาตรา 8)
- (4) เพิ่มบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี
กำหนดให้การนำก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ เป็นการกระทำ
ที่ผู้กระทำได้รับโทษ (เพิ่มมาตรา 8/1)
- (5) เพิ่มบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี
กำหนดให้การเปิดสถานบริการเกินกำหนดเวลาเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับโทษ (เพิ่มมาตรา
8/2)
- (6) เพิ่มบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี
กำหนดให้การขายน้ำมันเชื้อเพลิงนอกเวลา เป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับโทษ (เพิ่มมาตรา 8/3)
- (7) เพิ่มบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี
กำหนดให้การจำหน่ายเก็บกักตุนน้ำมันเชื้อเพลิงเกินอัตราเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับโทษ
(เพิ่มมาตรา 8/4)

(8) เพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี กำหนดให้การเปิดไฟโฆษณาฝ่าฝืนคำสั่งเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับโทษ (เพิ่มมาตรา 8/5)

(9) เพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี กำหนดให้การขายน้ำมันเชื้อเพลิงโดยไม่ทำบัญชีเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับโทษ (เพิ่มมาตรา 8/6)

(10) เพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี กำหนดให้การไม่นำน้ำมันเชื้อเพลิงมาขายที่ปั้มแต่ไปเก็บที่อื่นเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับโทษ (เพิ่มมาตรา 8/7)

เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 บังคับใช้มานาน บทบัญญัติบางประการยังไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น สมควรเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการหรือผู้รับมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามกฎหมายนี้ และสมควรยกเลิกบทบัญญัติและโทษการฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งบัญญัติไว้เป็นการทั่วไป และสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้การแก้ปัญหาลดลงจนจำเป็นที่กระทรวงพาณิชย์ได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกัน

ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 2/1 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 2/1 ในพระราชกำหนดนี้

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ”

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ของกระทรวงพลังงาน ของกระทรวงมหาดไทย ของกระทรวงพาณิชย์ ของกระทรวงอุตสาหกรรม ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“อำนาจในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหรือมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ปฏิบัติการแทนได้”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/1 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/1 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี นำก๊าซที่บรรจุในถังก๊าซหุงต้มไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/2 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/2 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เปิดสถานบริการเกินกำหนดเวลา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 8 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/3 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ขายน้ำมันเชื้อเพลิงนอกเวลา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/4 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/4 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี จำหน่ายเก็บกักคุณน้ำมันเชื้อเพลิงเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 10 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/5 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกัน
ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/5 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับ
มอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เปิดไฟโฆษณาฝ่าฝืนคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับ
ไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 11 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/6 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกัน
ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/6 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับ
มอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ขายน้ำมันเชื้อเพลิงโดยไม่ทำบัญชี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี
หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 12 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/7 แห่งพระราชกำหนดแก้ไข และป้องกัน
ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

“มาตรา 8/7 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับ
มอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ไม่นำน้ำมันเชื้อเพลิงมาขายที่ปั้มแต่ไปเก็บที่อื่น ต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

2.5 อำนาจคณะกรรมการ ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ...

ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
เมื่อรวมกับเงินกู้แล้วต้องไม่เกินจำนวนสี่หมื่นล้านบาท และกรอบวงเงินกู้กระทำได้ โดยการตรา
เป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไข และ
ป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ไม่มีข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ
ในเรื่องนี้ ซึ่งข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอจากการปฏิรูปพลังงานตามหลักวินัยการคลังของรัฐ และให้นำ
กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนมาใช้บังคับ ซึ่งการจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะ

สามารถยกเว้นให้รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ควรกำหนดขอบเขตของอำนาจของคณะกรรมการให้ชัดเจน เช่น ไม่ควรอนุมัติเงินของกองทุนไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ไม่ใช่การชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ผู้วิจัยเสนอว่าคณะกรรมการในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ควรมีอำนาจเฉพาะการรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ตามมาตรา 5 (1) เพื่อประโยชน์ของประชาชน

2.6 การสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพในประเทศไทย

การใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศไทยตาม Biofuels Act of 2006 (Republic Act No. 9367) มีการสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพที่ไม่เหมือนกับการสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพของประเทศไทย ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. มาตรา 5 (2) ให้การสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอาจเป็นปัญหาการสนับสนุนราคาให้กับผู้ใช้ อีกกลุ่มหนึ่ง หรืออุดหนุนระหว่างกลุ่ม (Cross Subsidy) ในการกำหนดราคาน้ำมันกลุ่มเบนซินให้สูงกว่าน้ำมันกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อให้เรื่องการสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพมีความชัดเจนและไม่ควรนำเงินของกลุ่มผู้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้ในกาสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพ จึงควรแยกเป็นกฎหมายสนับสนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพเหมือนของประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

2.7 การสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

การสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ก็เช่นเดียวกันไม่ควรรวมอยู่ในวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นหลัก เนื่องจากการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรองรับสถานการณ์หรือวิกฤติน้ำมันหรือภาวะฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นการเก็บปริมาณสำรองโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชนก็ตาม นับว่าเป็นต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของประเทศ การจัดเก็บน้ำมันสำรอง ในช่วงสถานการณ์ราคาน้ำมัน โลกปรับตัวสูงจะเป็นภาระให้แก่ประเทศ

การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตัดมาตรา 5 (4) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ทำให้กองทุนไม่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนการลงทุนในการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอว่า หากการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประเทศไทยในอนาคต ก็ควรมีกฎหมายการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเหมือนประเทศญี่ปุ่น ซึ่ง The Petroleum Oil Stockpiling Act of 1975 บัญญัติให้มีการสำรองน้ำมันของรัฐบาลตามแผนการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ เพื่อประโยชน์ของรัฐ

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กนกวรรณ ขอบุตร. (2543). *บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2461 – 2526*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ.
- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง: คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2555). *40 ปี ของกฎหมายปิโตรเลียมและรายงานประจำปี 2554*. กรุงเทพมหานคร: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ.
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. “*ข่าวเด่นความเคลื่อนไหวในต่างประเทศ ประจำปีสัปดาห์ 3 – 7 พฤศจิกายน 2557*” จาก http://www.ditp.go.th/contents_attach/90415/90415.pdf
- กระแส “ปฏิรูปพลังงาน” ยุบ – ไม่ยุบ กองทุนน้ำมัน”. (2557, 8 มิถุนายน). *มติชน*. หน้า 10
- กรีช ภูณิยามา. (2550). *การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กัญญา บุญเกียรติ และชวลิต งามจรัสศรีวิชัย. (2551). *เทคโนโลยีแก๊สธรรมชาติ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ครุจิต นาคทรพร และคณะ บรรณาธิการ. (2536). *ปิโตรเลียมเมืองสยาม วัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย.
- จอห์น แบสดินและแฮร์รี่ เจ. เบ็นดา. (2529). *ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ ลัทธิอาณานิคม ลัทธิชาตินิยม และการสลายตัวของลัทธิอาณานิคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). (ชินจิตต์ อ่ำไพพรรณ ภรณ์ กาญจนันธุ์จิติ, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- จันทิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาหกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- เจมส์ ซี อินแกรม. (2552). *การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1950 - 1970* แปลจาก *Economic Change in Thailand 1950 - 1970* (พิมพ์ครั้งที่ 1). (ชูศรี มณีพฤกษ์ บรรณาธิการ แปล สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชิเกโตมิ, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.

- ชรินทร์ สันประเสริฐ. (2551). “เศรษฐกิจและการเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – ก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7. สาขาวิชารัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2525). “การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8 - 15. สาขาวิชานิติศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 40). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์.
- ชูชาติ อัสวโรจน์. (2560). *การฟ้องคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: นกัสนการพิมพ์ (กิตติชัย).
- _____. (2553). *คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชูศรี มณีพุกภัย. (2551). “พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทยหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บรรณาธิการ. (2551). *เศรษฐศาสตร์การเมือง: น้ำมัน* กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2555). “ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา” ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 2*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ตติยา ใจบุญ. (2545). *วิกฤตการณ์น้ำมันโลก: กับชะตากรรมของมนุษย์ในวิถีบริโภคนิยม*. กรุงเทพมหานคร: ประพันธ์สาส์น.
- ดีกรอบกองทุนน้ำมันยกระดับกองทุนสกัดประชานิยม. (2559, 18 สิงหาคม). *กรุงเทพธุรกิจ*. หน้า 2
- ทัก เกลิมเตียรณ. (2552). *การเมืองระบบพ้อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). (พรณี นัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกอบทอง สิริสุข, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ทัศนพร วิศาลสุวรรณกร. (2549). *ผลกระทบของวิกฤตการณ์น้ำมันต่อสังคมไทย (พ.ศ. 2516 - 2543)* (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ.
- เทพ จุลดูลย์. (2556). *ใครคือน้ำมันโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิมพ์เกษตร โรงพิมพ์มติชนปากเกร็ด.

เทียนไชย จงพีร์เพียร. “ประวัตินโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเปิดเสรีด้านพลังงาน”.

สืบค้นจาก www.eppo.go.th/images/about/historyEppo-4.pdf

โกลา, โจเซ. (2549). เทคโนโลยี แปลจาก *Essential Atlas of Technology Paperback – Parramom'*

Editorial Team April 1, 2003. (ทวี หอมขง บรรณาธิการ วิริยะ สิริสิงห, ผู้แปล).

กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น.

ชนพิชญ์ มุลพฤกษ์. (2523). *การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร.* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ

ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ธรรมนิติ์ สุมนต์กุล. (2558). *การร่างกฎหมายเบื้องต้น:แบบของกฎหมาย.* กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2546). *คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 3).*

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

นเรศ สัตยารักษ์. (2549). *ทิศทางพลังงานไทย:ที่ระลึกวาระอำลาชีวิตราชการของปลัดกระทรวง*

พลังงานคนแรกของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์

กระทรวงพลังงาน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. (พิมพ์ครั้งที่ 2).*

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

_____. (2554). *รายงานการวิจัยแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำ*

บริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย :

กรุงเทพมหานคร.

บริษัท ตลาดอนุพันธ์ (ประเทศไทย). “*OIL FUTURES*”. สืบค้นจาก [https://www.fnsyrus.com](https://www.fnsyrus.com/assets/pdf/th/services/derivatives/meaning/2011-09-OilFutures-Th.pdf)

[/assets/pdf/th/services/derivatives/meaning/2011-09-OilFutures-Th.pdf](https://www.fnsyrus.com/assets/pdf/th/services/derivatives/meaning/2011-09-OilFutures-Th.pdf)

บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). “*บทวิเคราะห์สถานการณ์น้ำมันประจำสัปดาห์ ฉบับวันที่ 28*

ธันวาคม 2558” สืบค้นจาก https://www.thaioilgroup.com/upload/media_file

[_Oil_TH_20151224.pdf](https://www.thaioilgroup.com/upload/media_file)

ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4).* กรุงเทพมหานคร:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปราโมทย์ ไชยเวช และคณะ. (2548). *ปีโตรเลียมเทคโนโลยี. (พิมพ์ครั้งที่ 2).* กรุงเทพมหานคร:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรีชา สุวรรณทัต. (2553). *คำอธิบายกรอบวินัยกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติ*

ไว้ในรัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- ปัญญา อุดชาชน. (2552). “อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด”. *วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*, 26(3): 59 - 95.
- ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. (2560). “ลักษณะและข้อเปรียบเทียบในเชิงกฎหมายของสัญญาสัมปทานปิโตรเลียม สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างสำรวจและผลิตปิโตรเลียม”. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 46(2), (มิถุนายน 2560): 498 - 520.
- ปิติพันธ์ เทพปฏิมากรณ์. (2539). *นโยบายยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิง กรณีการดำเนินงานโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พงษ์เทพ สันติกุล. (2545). *ผลกระทบของนโยบายยกเลิกการควบคุมราคาก๊าซปิโตรเลียมที่มีต่อพฤติกรรมการแข่งขันในอุตสาหกรรมก๊าซหุงต้มและต่อผู้บริโภค*. (งานวิจัยเฉพาะเรื่องหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พรายพล คุ่มทรัพย์ และภุรี ธีรสุนทร. (2550). “มาตรการและนโยบายบรรเทาปัญหาน้ำมันแพง: บทวิเคราะห์และทางเลือกของประเทศไทย”. *วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์*, 25(3), (กันยายน 2550) : 50 - 101.
- _____. (กรกฎาคม 2551). “สถานการณ์พลังงานโลก: วิฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 3” สืบค้นจาก http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/course/EC/EC477/lecture/The_Third_Oil_Crisis.pdf
- _____. (2560). “ทิศทางประเทศไทย: อนาคตของน้ำมัน”. (14 มิถุนายน). *โพสต์ทูเดย์*. หน้า V3
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). *ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์.
- _____. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- _____. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2553). “การกระทำทางปกครอง”. ใน *เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.565 โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 12*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2535). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ“พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องในการชุมนุมกันวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535””. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 22(1), (มีนาคม 2535): 45 - 54.
- วิชา มหาคุณ. (2521). “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหนักนิติธรรม”. *วารสารกฎหมายจุฬา*, 4(1), (มกราคม – เมษายน 2521) : 1 - 8.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. (2530). “สถาบันที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8*. สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ (พิมพ์ครั้งที่ 17). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิษณุ วัลญญ และคณะ. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2524). *ประชาธิปไตย แนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน. “35 ปี ความสัมพันธ์ไทย-จีน ในหลากหลายมุมมอง” สืบค้นจาก <http://www.thaiembbeij.org/thaibizchina/th/thai-china/35years/detail.php?ID=5312>
- สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน). (2554). *รายงานประจำปี 2554*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2559). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนของประเทศฟิลิปปินส์*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: กรุงเทพมหานคร.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และชโลธร แก่นสันติสุขมงคล. (2550). *รายงานการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ:ผลกระทบจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมัน*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ: กรุงเทพมหานคร.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *คำอธิบายกฎหมายการคลัง พร้อมด้วยภาคผนวกรวมกฎหมายการคลัง และงบประมาณ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (2549). *บันทึกเรื่องราวการปกครองของไทย สมัยอยุธยาและต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงเรียบเรียงจากคำสอนของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พ.ศ. 2516*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมพล วัฒนพันธ์. (2525). “องค์กรบริหาร”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7*. สาขาวิชานิติศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 40). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิสชุดพิชญ์. (2527). “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย”. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 14(3), (กรกฎาคม 2527) : 42 - 60.
- _____. (2553). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สมัย อภาภิรม และคณะ. (2537). *หนังสือชุดโลกสีเขียว “แร่ธาตุและพลังงาน”*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- สถณี อาชวานันทกุล และคณะ. (2559). *มายาคติพลังงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “มาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตามกฎหมายของประเทศไทย” สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=news&newsID=608>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2515). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)*. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. “สถานการณ์พลังงานไทย ปี 2559” สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/Situation/2556/2016-06energyforecast.pdf>
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. “การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.” สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/119-public-hearing01>
- _____. “โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศไทย” สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/about/history/item/11451-faq3>

- _____. (2549). “นโยบายการชดเชยราคาก๊าซ LPG และก๊าซ NGV”. *วารสารนโยบายพลังงาน*, 74 (ตุลาคม-ธันวาคม 2549) : 38 - 40.
- _____. (2552). “แนวทางการใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อลดผลกระทบจากการเพิ่มภาษีสรรพสามิตน้ำมัน”. *วารสารนโยบายพลังงาน*, 84 (เมษายน - มิถุนายน 2552): 41 - 43.
- _____. (2552). “บทบาทของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง”. *วารสารนโยบายพลังงาน*, 85 (กรกฎาคม – กันยายน 2552) : 62 - 64.
- _____. (2554). “มาตรการป้องกันการขาดแคลนก๊าซปิโตรเลียมเหลวในประเทศ”. *วารสารนโยบายพลังงาน*, 92 (เมษายน – มิถุนายน 2554) : 48 - 49.
- _____. (2557). “รอบรู้แหล่งพลังงานไทย”. *วารสารนโยบายพลังงาน*, ฉบับพิเศษ (กรกฎาคม – กันยายน 2557) : 4 - 15.
- _____. (2557). “วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 3 อีรักบุกยึดคูเวต”. *วารสารนโยบายพลังงาน*, 100 (มิถุนายน 2557) : 10 - 16.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2552). “อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร ในการตราพระราชกำหนด”. *วารสารวุฒิสภา*, 6(4), (กรกฎาคม – สิงหาคม 2552) : 4 - 11.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ รายงาน เรื่อง บทบาทหน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d021559-06.pdf
- _____. “รายงานวิชาการ ฉบับที่ 1/2559 ทุณหมนเวียนของประเทศไทย: งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน” สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-ebspa/pbo-report1-2559.pdf>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “บทวิเคราะห์ เรื่อง มาตรการด้านการคลังเพื่อลดความผันผวนจากราคาน้ำมันโลก และผลกระทบเชิงมหภาค”. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=CAT0000146>
- สำนักประธานศาลฎีกา. “คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับบัญชีมาตรฐานกลางหลักประกันการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2547”. สืบค้นจาก http://www.opsc.coj.go.th/doc/data/opsc/opsc_1496725796.pdf
- สุรางค์ศรี ดันเสียงสม. (2523). “วิวัฒนาการการใช้พลังงานในประเทศไทย”. *วารสารวิจัยสังคม*, 3(1), (มกราคม - มิถุนายน 2523) : 66 - 101.

- หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์. (2552). *การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง*
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
กรุงเทพฯ).
- หยุด แสงอุทัย. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 7).
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุวัฒน์ บุญนันท. (2554). *การควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการใน
ระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- โอเคลล์,ปีเตอร์ อาร์. (2520). *โลกน้ำมัน: ภูมิหลังวิกฤติการณ์น้ำมันโลก แปลจาก Oil and World Power :
Background to the Oil Crisis* (พิมพ์ครั้งที่ 1). (วนาศรี สามนเสน, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- Biofuels Act of 2006 หรือ “Republic Act No. 9367”. (2550). From https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/issuances/ra_9367.pdf
- Emergency Petroleum Allocation Act of 1973. (2516). From <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg565.pdf>
- Oil Stockpiling Act No. 96 of 1975. (2518). From <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/osa.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development. From <https://www.iea.org/about/ourmission/>
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. From http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายอำพล ปั้นม่วง
วัน เดือน ปีเกิด	22 ธันวาคม 2530
สถานที่เกิด	จังหวัดพิจิตร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยนเรศวร ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ตำแหน่ง	นิติกร

