

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแบ่งส่วนงานภายในและการกำหนดอัตรากำลัง
ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้มีหนังสือด่วนมาก ที่
นร ๕๑๐๐/๗๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
ตามที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบในหลักการโครงการ
จัด การแบ่งส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ และอัตรากำลัง ตามที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคง
ภายในราชอาณาจักรเสนอ และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรรับไป
พิจารณาในรายละเอียดร่วมกับสำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
ในการนี้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้จัดให้มีการประชุมกับส่วน
ราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถสรุปได้เนื่องจากมาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้จัดตั้งกอง
อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นส่วน
ราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติ
ราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และอำนาจหน้าที่ของส่วนงานและ
อัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่โดยที่มาตรา ๘ จ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน
รัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวง
โดยให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย นอกจากนั้น ในมาตรา ๑๔
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ มี
คณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคล
ในส่วนราชการนั้น

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพิจารณาแล้ว เห็นว่า
เพื่อให้การจัดทำโครงสร้างการจัด การแบ่งส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ และอัตรากำลัง ของกอง
อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสม และ
ถูกต้องตามระเบียบ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. การแบ่งส่วนราชการภายในและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จะต้องจัดทำเป็นกฎกระทรวงหรือเป็นประกาศของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จะต้องจัดตั้งอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือไม่ และจะต้องเสนอกรอบอัตรากำลังให้อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี พิจารณาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การออกกฎกระทรวงเพื่อแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามบทบัญญัติมาตรา ๘ ๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ จะต้องปรากฏว่าส่วนราชการนั้นต้องมีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมหรือมีฐานะเป็นส่วนราชการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้แบ่งส่วนราชการภายในโดยทำเป็นกฎกระทรวง เมื่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมด้วยแต่อย่างใด กรณีย่อมเห็นได้ว่า การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมิได้มุ่งประสงค์จะให้มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม แต่มุ่งหมายให้มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะเพื่อให้การบริหารงานของ

^๑ มาตรา ๘ ๑ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และการที่จะให้บรรลู่ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้กำหนดให้วิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น การแบ่งส่วนงานภายใน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนงานภายในของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจึงไม่อาจออกเป็นกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ จ^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ และก็ไม่อาจออกเป็นประกาศกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในได้เช่นเดียวกัน เพราะพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ให้อำนาจออกประกาศในเรื่องนี้ แต่การแบ่งส่วนงานภายในและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนงานภายในของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๕ วรรคสองดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่มาตรา ๑๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มี อ.ก.พ. สามัญ ก็โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ และส่วนราชการที่จะต้องมี อ.ก.พ. สามัญตามพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น บทนิยาม “ส่วนราชการ” ในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้หมายความถึงเฉพาะส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีฐานะไม่ต่ำกว่ากรมเท่านั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ดังนั้น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจึงไม่จำเป็นต้องจัดให้มี อ.ก.พ. สามัญ เพื่อให้เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยออกนามกระทรวง

(๒) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” โดยออกนามกรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีฐานะไม่ต่ำกว่ากรม

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

สำหรับการกำหนดกรอบอัตรากำลังของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักรนั้น เมื่อมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จึงเป็นกรณีที่
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการ
กำหนดอัตรากำลังของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้อยู่ในอำนาจของ
คณะรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ด้วยเหตุนี้ ในการกำหนดกรอบอัตรากำลังของกอง
อำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจึงไม่จำเป็นต้องเสนอต่อ อ.ก.พ. สำนัก
นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอีกแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจะเป็น
ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะซึ่งวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงานจะเป็นไปตามที่
คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่เนื่องจากกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจะมี
อัตรากำลังส่วนหนึ่งที่ใช้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น จึงควรกำหนดกลไกในการบริหารงาน
บุคคล เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวได้รับสิทธิ หน้าที่ และการคุ้มครองที่สอดคล้องกับกฎหมายว่า
ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๒