

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจของผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๕ (ลน)/๘๕๐๕ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. รวมทั้งมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจดังกล่าว ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้ แต่โดยที่มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบให้ ผอ.รมน.ภาค ผอ.รมน.จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ ซึ่งมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๑๔๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีบัญชาให้หาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีหากนายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจแทนในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี “ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล” เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจของ ผอ.รมน. ไว้เป็นการเฉพาะ คือ มาตรา ๕ วรรคแปด ที่อาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนได้ และมาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้ ผอ.รมน. ภาค ผอ.รมน. จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ สำหรับกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดใช้อำนาจแทนในฐานะ ผอ.รมน. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้บัญญัติหลักทั่วไปของการมอบอำนาจไว้ในมาตรา ๓๘^๒ ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่อง

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

กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด กอ.รมน. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ กอ.รมน.

ให้เลขาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน.

รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ กอ.รมน. มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. รองจากผู้อำนวยการและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การมอบอำนาจไว้ และโดยที่มาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้บัญญัติให้การดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. ของนายกรัฐมนตรีเป็นการดำรงตำแหน่ง “ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล” ซึ่งมาตรา ๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ดังนั้น การมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรีในกรณีนี้ จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คือมอบได้แต่เฉพาะอำนาจในการกำกับการบริหารราชการ โดยมีอรรถาธิบายอำนาจตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นบททั่วไปได้ ทั้งนี้ เพราะเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๔

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี ก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(๔) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(๕) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(๗) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(๙) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น