



ที่ นร ๑๒๐๒/๓๗๗

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ข้อมติหรือเรื่องการมอบอำนาจตามมติการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน  
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๔.๓/๑๒๗๑๓ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัย  
ปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ๒/๒๕๖๖ เรื่อง กระทรวงมหาดไทย  
หรือเรื่องการมอบอำนาจตามมติการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน  
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงสำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งว่า สำนักงาน  
สภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนครั้งที่ ๑/๒๕๕๙  
เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เพื่อทบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิด  
จุดผ่อนปรนการค้า โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ  
ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำเนินการ  
โดยมีการระบุเงื่อนไขที่ชัดเจนของจุดผ่อนปรนการค้าในแต่ละแห่งให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับ  
สภาพพื้นที่นั้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีข้อสังเกตว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
อาจเป็นอำนาจเฉพาะและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน  
ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ (๑) และ (๓) จึงขอหารือสำนักงาน ก.พ.ร. ว่า  
ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถ  
มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเรียนว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและ  
วินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๖  
ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กองกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๘๘๐๖ (สุนทรียรัตน์)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@opdc.go.th

บันทึกความเห็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับ  
การตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่อง กระทรวงมหาดไทยหรือเรื่องการมอบอำนาจตามมติการประชุมคณะกรรมการ  
พิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๔.๓/๑๒๗๑๓ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพ (สมช.) ได้จัดการประชุม คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เพื่อทบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๙ ซึ่งมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ สำหรับหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าให้ สมช. พิจารณา ทบทวนให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามข้อสังเกตของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา (สกก.) โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามข้อสังเกตของ สกก. กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ไปดำเนินการ โดยมีภาระเบี่ยงโอนไปที่ชัดเจนของจุดผ่อนปรนการค้าในแต่ละแห่งให้เกิด ความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่

กระทรวงมหาดไทยมีข้อสังเกตว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไข เพิ่มเติม มาตรา ๑๑<sup>๑</sup> และมาตรา ๒๓<sup>๒</sup> อาจเป็นอำนาจเฉพาะและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้อง มีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ (๑) และ (๓)<sup>๓</sup> จึงหารือสำนักงาน ก.พ.ร. ว่า ตามกฎหมายและระเบียบ

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๑๑ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๓ เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะจะต้องนำพาหนะเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๓</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๖ ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การบริหารราชการของ ผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ การมอบอำนาจตามมาตรา ๕ และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจใน เรื่องดังกล่าวก็ได้

(๑) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ที่เกี่ยวข้อง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

**คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน** ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว ในการพิจารณาว่าจะมอบอำนาจในเรื่องใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้น ผู้มอบอำนาจจะต้องดำเนินการตรวจสอบอำนาจที่จะมอบก่อนว่าในเรื่องนั้น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่ก่อตั้งอำนาจได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้หรือไม่ ซึ่งหากมีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ฉบับนั้น ๆ กำหนดไว้ แต่หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่ก่อตั้งอำนาจ มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้มอบอำนาจยังต้องพิจารณาด้วยว่าอำนาจที่จะมอบนั้น เป็นอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปหรือเป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งซึ่งมีเจตนาารมณให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนั้นที่จะใช้อำนาจนั้นได้ เพราะถ้าเป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งย่อมไม่สามารถมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้อื่นได้ แม้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จะมีได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ก็ตาม

กรณีตามข้อหารือนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า อำนาจในการพิจารณาสั่งเปิด - ระงับ หรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า “เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะจะต้องนำพาหนะเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๗/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมกับค่าทำการและ

ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การออกประกาศตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๓ เพื่อกำหนดช่องทางและกำหนดเวลาในการให้บุคคลเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร หรือนำพาหนะเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในการประกาศกำหนดเปิด - ระวังหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนพิเศษ และจุดผ่อนปรนการค้า ล้วนแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ แม้จุดผ่อนปรนการค้าจะมีหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนเพื่อการค้าแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ชายแดนทั้งสองประเทศเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องพิจารณาถึงความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชนระหว่างพื้นที่ชายแดนของสองประเทศ ทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอันเป็นเรื่องในทางนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กรณีนี้จึงไม่ใช่การปฏิบัติราชการทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การบริหารราชการทั่วไปของส่วนราชการ การปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบของส่วนราชการ และรวมถึงการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย กฎ คำสั่งและระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการพึงต้องปฏิบัติ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณากำหนดเปิด - ระวังหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตลอดจนตัดสินใจในเรื่องที่อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งต้องมีการกำหนดการใช้อำนาจโดยให้มีการออกประกาศร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการกลั่นกรองเรื่องก่อนดำเนินการ ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาสั่งเปิด - ระวังหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าจึงเป็นอำนาจเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ กรณีจึงไม่อาจมอบอำนาจดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้



(นางสาวอ่อนฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

สำนักงาน ก.พ.ร.

ตุลาคม ๒๕๖๖