

องค์ความรู้เกี่ยวกับการยกร่างกฎกระทรวง

นำเสนอขั้นตอนและวิธีการยกร่างกฎกระทรวง
และการเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อชีวิตที่ดีกว่า

บทนำ

ร่างกฎหมายมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดิน จนมีคำกล่าวที่ว่า “ร่างกฎหมายที่ดีจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ”^๑ เนื่องจากร่างกฎหมายเป็นการนำแนวคิดและนโยบายทางกฎหมายไปเขียนต่อด้วยภาษาซึ่งเป็นสัญลักษณ์ให้มีความชัดเจน (clear) โดยมีความกะทัดรัด (concise) มีเหตุและผล (logical) สอดคล้องกัน (consistent) และใช้ได้สำหรับสังคมนั้น (social useful) และที่สำคัญที่สุดต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม (rule of law)

แม้ว่าร่างกฎหมายที่ดีจะมีส่วนสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายในส่วนราชการซึ่งจะต้องเป็นผู้ยกร่างกฎหมายนั้น จะได้เริ่มเรียนรู้วิธีการร่างกฎหมายก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติงานร่างกฎหมายแล้ว เนื่องจากไม่ได้มีการเรียนการสอนการร่างกฎหมายในระดับมหาวิทยาลัย ดังนั้น การปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมายในส่วนราชการจึงเป็นการเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริง โดยผู้มีประสบการณ์ในการทำงานอาจจะสอนงานให้แก่ผู้เริ่มเรียนงานร่างกฎหมาย ขอให้นึกถึงภาพของภาพยนตร์กำลังภายในที่อาจารย์กระซิบบอกเคล็ดลับวิชาแก่ศิษย์ จึงเป็นเรื่องน่ายินดีของผู้ปฏิบัติงานร่างกฎหมายในปัจจุบันที่สถาบันพัฒนา นักกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดให้มีการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายในส่วนราชการ

^๑ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครองกับการบริหารประเทศ (ที่กำลังพัฒนา), พิมพ์ครั้งแรกใน บทความพิเศษสำหรับวันครบรอบ ๔๘ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๒๔, น. ๒๘-๓๔.
<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act53.htm>

กองนิติการมีภารกิจที่สำคัญซึ่งสามารถสนับสนุนให้นโยบายของกรมการจัดหางานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามแผนปฏิบัติการของกรมการจัดหางาน ได้แก่ งานยกร่างกฎหมายงานพิจารณาอุทธรณ์ และงานคดี จึงได้มีการแบ่งโครงสร้างและอัตรากำลังของกองนิติการให้สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของกองนิติการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการยกร่างกฎกระทรวงส่วนใหญ่จึงอยู่ในฝ่ายกฎหมาย หากมีการปรับปรุงโครงสร้างหรืออัตรากำลังของกองนิติการ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เคยปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายหรือเริ่มต้นปฏิบัติงานได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการสนับสนุนนโยบายของกรมการจัดหางาน จนส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจโดยรวมของกรมการจัดหางานได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับผลกระทบดังกล่าว กองนิติการจึงได้ใช้การจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM) เป็นเครื่องมือในการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับการยกร่างกฎกระทรวงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกองนิติการหรือผู้สนใจสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานยกร่างกฎกระทรวงและสามารถนำร่างกฎกระทรวงนั้นเข้าสู่กระบวนการเสนอร่างกฎหมายได้ โดยได้จัดให้มีการล้อมวงของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายแล้วหยิบยกประสบการณ์การยกร่างกฎหมายลำดับรองในระดับกฎกระทรวงที่มีความสำคัญหรือมีขั้นตอนหรือประเด็นปัญหาที่ยุ่ยากกว่าปกติ การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะได้บทสรุปเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับการยกร่างกฎกระทรวงนี้แล้ว ผู้เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวยังเริ่มเข้าใจคำว่า “ความรู้ในคน” หรือความรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่เป็นหัวใจของการจัดการความรู้ มีความมั่นใจในตนเองและสามารถคิดงานแบบสร้างสรรค์ได้มากขึ้น อีกทั้งยังได้ฝึกการฟังซึ่งเป็นทักษะสำคัญในการเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคู่มือแบบการร่างกฎหมาย^๒ (ในระดับพระราชบัญญัติ) เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายของส่วนราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งคู่มือดังกล่าวสามารถใช้เป็นแบบในการยกร่างกฎกระทรวงได้ องค์ความรู้นี้จึงไม่ได้เน้นที่แบบของกฎกระทรวง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถยกร่างกฎกระทรวงที่สามารถสนับสนุนการดำเนินการกิจของกรมการจัดหางานหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและทราบขั้นตอนวิธีการในการเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้

^๒ คู่มือแบบการร่างกฎหมาย : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑.

การจัดการความรู้คืออะไร

การจัดการความรู้^๓ หมายถึง การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ใน*ตัวบุคคลหรือเอกสาร*มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด โดยที่ความรู้มี ๒ ประเภท คือ ๑) **ความรู้ที่ฝังอยู่ในคน (Tacit Knowledge)** เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์หรือสัญชาตญาณของแต่ละบุคคล ในการทำความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้โดยง่าย เช่น ทักษะในการทำงาน งานฝีมือ หรือการคิดเชิงวิเคราะห์ บางครั้งจึงเรียกว่าเป็น**ความรู้แบบนามธรรม** หรือ ๒) **ความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge)** เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวม ถ่ายทอดได้ โดยผ่านวิธีต่าง ๆ เช่น การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ทฤษฎี คู่มือต่าง ๆ และบางครั้งเรียกว่าเป็น**ความรู้แบบรูปธรรม** เพื่อให้เกิดการจัดการความรู้ จำเป็นต้องใช้กระบวนการจัดการความรู้ (Knowledge Management Process) ประกอบด้วย ๗ ขั้นตอน ดังนี้ ๑) การบ่งชี้ความรู้ ๒) การสร้างและแสวงหาความรู้ ๓) การจัดความรู้ให้เป็นระบบ ๔) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ ๕) การเข้าถึงความรู้ ๖) การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ และ ๗) การเรียนรู้

คณะทำงานจัดการความรู้ในกรมการจัดหางานได้วางแนวทางการจัดทำองค์ความรู้ไว้ดังนี้
แนวทางที่ ๑ เป็นความรู้ที่จำเป็นสนับสนุนพันธกิจ วิสัยทัศน์ และประเด็นยุทธศาสตร์ ในระดับของหน่วยงานของตน

แนวทางที่ ๒ เป็นความรู้ที่สำคัญต่อองค์กร

แนวทางที่ ๓ เป็นปัญหาที่ประสบอยู่ และสามารถนำ KM มาช่วยได้

ทั้งนี้ อาจจะเป็นแนวทางอื่นที่หน่วยงานเห็นว่าเหมาะสมก็ได้

ทำไมต้องมีการจัดการความรู้ในส่วนราชการ

การปฏิรูประบบราชการในปี ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

^๓ คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้ : สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, ๒๕๔๘.

ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^๔ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖^๕ ได้กำหนดเครื่องมือในการบริการราชการที่ดีไว้หลายประการ เช่น ให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า โดยมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ รวมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “การจัดการความรู้” ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ๔ ประการ คือ ๑) บรรลุเป้าหมายของงาน ๒) บรรลุเป้าหมายของการส่งเสริมและพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามาถและวิสัยทัศน์ ๓) บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ ๔) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเอื้ออาทรระหว่างกันในที่ทำงาน

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

^๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๑ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน

ภารกิจของกองนิติการ

กองนิติการ^๖ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง งานคดีแรงงาน และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติภารกิจของกองนิติการได้คำนึงถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยเห็นได้จากแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

วิสัยทัศน์ : มุ่งสู่การสนับสนุนหน่วยงานปฏิบัติให้สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน และบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พันธกิจ : พัฒนากฎหมายและกฎระเบียบในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน วินิจฉัยและให้ความเห็นเพื่อประโยชน์ต่อการให้บริการของหน่วยงาน และบังคับใช้กฎหมายและระเบียบบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ : การพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการความรู้ กองนิติการจึงได้จัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับการยกร่างกฎกระทรวง ซึ่งสามารถสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายของกองนิติการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^๖ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๐๓ ก วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕

กฎกระทรวงคืออะไร

มีคำกล่าวที่ว่า “หากเปรียบเทียบหมายเหตุเป็นโครงกระดูกหรือนโยบายของฝ่ายบริหาร กฎหมายลำดับรองก็เปรียบได้กับผิวหนังที่ห่อหุ้มนโยบายนั้น โดยทำให้ปรากฏออกมาเป็น ตัวหนังสือ”

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาร่างกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) จะพิจารณาถึง วัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยแทบที่จะไม่คิดถึงรายละเอียดหรือความชำนาญในการนำกฎหมาย ไปบังคับใช้เลย เนื่องจากความชำนาญอยู่ที่ฝ่ายบริหาร อีกทั้งฝ่ายบริหาร (ส่วนราชการ) เป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้ดีกว่า อีกทั้งกฎหมายลำดับรองยังเป็นเครื่องมือในการจำกัดหรือควบคุมดุลพินิจของหน่วยงาน ของรัฐในการใช้กฎหมาย รวมทั้งทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความยุติธรรม หรือการทำราชการนั้นต้องทำให้เกิด “เป็นผล ประสิทธิภาพ และเป็นธรรม” หรือ “effectively, efficiently, and fairly” ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมอบอำนาจในการ ออกกฎหมายลำดับรอง (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ) ให้แก่ฝ่ายบริการ (ส่วนราชการ) เพื่อกำหนดรายละเอียดและกลไกผลักดันให้เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นผลสัมฤทธิ์ การออกกฎหมายลำดับรองจึงต้องเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้และจะขัดหรือ แย้งต่อกฎหมายแม่บทไม่ได้

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น^๗

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เริ่มมีการมอบอำนาจให้เสนาบดีออกกฎหมาย ลำดับรองเป็น “กฎเสนาบดี” ได้ แต่มีกฎเสนาบดีบางฉบับที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องถวายให้ พระมหากษัตริย์ทรงตรวจสอบก่อน และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชานุญาต และ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติด้วย เช่น มาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ (กฎหมายนี้ยังใช้บังคับอยู่) บัญญัติว่า “มาตรา ๕ ให้เสนาบดีผู้บัญชาการปกครองท้องที่มีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับสำหรับจัดการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ากฎนั้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตและประกาศ ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้ถือว่าเป็นเสมือนหนึ่งในพระราชบัญญัตินี้” กฎกระทรวง ในลักษณะนี้จึงมีค่าบังคับเสมือนพระราชบัญญัติ

^๗ นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง, ๒๕๔๗, หน้า ๗ – ๘.

ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ยอมรับว่ากฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ยินยอมให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงของตนเอง แม้ว่าในบทรักษาการตามกฎหมายจะกำหนดว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ” ก็ตาม และมีแนวปฏิบัติในคณะรัฐมนตรีให้ส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนเสมอ จนกลายเป็นธรรมเนียมประเพณีว่ากฎกระทรวงนั้นเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย

กฎกระทรวงแต่เดิมเรียกว่า “กฎเสนาบดี” เพิ่งมาเปลี่ยนเป็นกฎกระทรวงเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยพระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ก็ยังมีกฎเสนาบดีที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๔

กฎกระทรวงอาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น กฎทบทวน กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎ ก.พ. สาเหตุที่ไม่เรียกว่ากฎกระทรวงอาจเนื่องมาจากผู้มีอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช่รัฐมนตรี แต่เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งก็ต่างกันเพียงชื่อ หลักเกณฑ์ถือปฏิบัติทุกอย่างเช่นเดียวกับกฎกระทรวง สำหรับกฎสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะหลังนี้ แม้กฎหมายนั้นจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ แต่ก็จะไม่เรียกว่ากฎสำนักนายกรัฐมนตรีกันอีก แต่จะเรียกว่ากฎกระทรวงเหมือนกัน คงมีแต่กฎทบทวนเท่านั้น แต่จากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ทำให้ต่อไปจะไม่มีทบทวนมหาวิทยาลัย กฎทบทวนในภายหน้าก็จะไม่มีการออกขึ้นมาอีก ส่วนกฎหมายลำดับรองที่เป็น การกำหนดตามอำนาจขององค์กร เช่น กฎ ก.พ. หรือ กฎ ก.ค. มีลักษณะแตกต่างจากกฎกระทรวงในขอบเขตที่ใช้บังคับ ซึ่งใช้เจาะจงกับข้าราชการประเภทนั้น ๆ ไม่ได้ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป

การร่างกฎกระทรวง

การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคู่มือแบบการร่างกฎหมายที่ได้รวบรวมแบบการร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานร่างกฎหมายจึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎกระทรวงได้ สามารถดูเป็น "แบบ" ได้ ประกอบกับได้มีผู้เชี่ยวชาญได้เขียนบทความเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองไว้เป็นจำนวนมาก แต่ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงความรู้ในการตรวจร่างกฎหมาย คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ในการจัดทำองค์ความรู้นี้จะนำเสนอขั้นตอนและวิธีการร่างกฎกระทรวง ในมุมมองของผู้ร่างแรก (นิติกรในส่วนราชการ) ในมิติที่เป็นผู้อยู่ระหว่างผู้ตรวจร่างกฎกระทรวงและผู้ปฏิบัติภารกิจ (ผู้ซึ่งจะใช้กฎกระทรวงนั้นในการปฏิบัติหน้าที่)

หากจะเขียนหรืออธิบายถึงแบบการยกร่างกฎกระทรวงอีก อาจจะยังไม่เกิดประโยชน์ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าแบบของร่างกฎกระทรวงนั้น ยังไม่สำคัญเท่ากับสาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง เมื่อร่างกฎกระทรวงนั้นมีผลใช้บังคับแล้วมีเป้าหมายให้ปัญหาใดได้รับการแก้ไขหรือให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างไร แต่เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ในเบื้องต้นนี้จะได้ยกตัวอย่างแบบการยกร่างกฎกระทรวงเสียก่อน

โครงสร้างสำคัญของร่างกฎกระทรวง^๕

- บันทึกหลักการและเหตุผล

<p>บันทึกหลักการและเหตุผล</p> <p>ประกอบร่างกฎกระทรวง.....(ชื่อร่างกฎกระทรวง).....</p> <p>พ.ศ.</p> <hr/>	
<p>หลักการ</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>บันทึกหลักการ</p>
<p>เหตุผล</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>บันทึกหลักการ</p>

^๕ ปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทความ “การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง” โดยนายธรรมนิตย์ สุมนันตกุล www.lawreform.go.th (๒๕๔๗)

- ร่างกฎกระทรวง

ร่าง
กฎกระทรวง
(ชื่อร่างกฎกระทรวง).....
พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา.....แห่ง
พระราชบัญญัติ.....อันเป็นกฎหมายที่มี
บทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคล ซึ่งมาตรา.....ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติ
ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวง..... ออกกฎกระทรวงไว้
ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับ.....
.....นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกกฎกระทรวง.....(ชื่อกฎกระทรวง
ที่ประสงค์จะยกเลิก).....

ข้อ ๓

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

ชื่อร่างกฎกระทรวง

บทอาศัยอำนาจ
และบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ถ้ามี)

วันใช้บังคับ
กรณีประสงค์ให้แตกต่างจาก
ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ
บทยกเลิกกฎหมาย
กรณีการออกกฎกระทรวงครั้งแรก
หรือการปรับปรุงกฎกระทรวง)
สาระหรือเนื้อหาที่กำหนด
ใช้บังคับ

๑. บันทึกหลักการและเหตุผล

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎกระทรวงจะจัดทำขึ้นเป็นหน้าแรกของร่างกฎกระทรวงก่อนที่จะถึงส่วนของเนื้อหา โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

(๑) บันทึกหลักการ

การเขียนบันทึกหลักการควรใช้ถ้อยคำที่กระชับได้ใจความเพื่อแสดงวัตถุประสงค์ของผู้ร่างกฎกระทรวงว่าจะต้องมี ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง เช่น กรณีเป็นการออกกฎกระทรวงเรื่องนั้นเป็นครั้งแรก ให้ใช้คำว่า “กำหนด....(สาระสำคัญของกฎกระทรวงนี้)....” หรือกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ใช้ในปัจจุบัน ให้ใช้คำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม....(สาระสำคัญที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ใช้ในปัจจุบัน)....”

- ตัวอย่าง บันทึกหลักการกรณีออกกฎกระทรวงครั้งแรก

หลักการ

กำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

- ตัวอย่าง บันทึกหลักการกรณีแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงปัจจุบัน

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยเพิ่มจำนวนหลักประกันที่ผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศต้องวางไว้กับนายทะเบียน (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒)

(๒) บันทึกเหตุผล

การเขียนบันทึกเหตุผลไม่ว่าจะเป็นกรณีออกกฎกระทรวงเป็นครั้งแรก การปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง จะไปในลักษณะเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญเพื่ออธิบายว่าเหตุใดจึงกำหนดให้มี ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงนั้น

เหตุผล

เนื่องจากมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๙ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

เมื่อร่างกฎกระทรวงนั้นมีผลใช้บังคับ โดยได้นำกฎกระทรวงนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา สิ่งปรากฏอยู่ในบันทึกหลักการก็จะกลายเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการพิจารณาหรือค้นหาเจตนารมณ์ของกฎกระทรวง เนื่องจากข้อความในส่วนของเหตุผลในบันทึก หลักการและเหตุผลนี้ จะไปปรากฏอยู่ท้ายกระทรวง

หน้า ๔

เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๕ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๑

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๙ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

๒. ชื่อของกฎกระทรวง

หากพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานทั้งสองฉบับจะเห็นว่ามีการกำหนดชื่อกฎกระทรวงที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

ชื่อของกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นแบบเดิมที่จะลำดับ ชื่อกฎกระทรวงตามฉบับที่ออก โดยเริ่มด้วย “กฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติ... พ.ศ.” โปรดสังเกตว่าเราจะไม่เรียกว่า ฉบับที่ ๑ และกฎกระทรวงฉบับต่อ ๆ ไป เราจะลำดับเป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติ... พ.ศ.” และ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติ... พ.ศ.

- กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘
- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘
- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

การกำหนดชื่อกฎกระทรวงแบบนี้ ถ้าปรากฏแต่ชื่อกฎกระทรวง ผู้อ่านไม่มีทางทราบได้เลยว่าสาระสำคัญของกฎกระทรวงนั้นเกี่ยวกับอะไร จนต้องเข้าไปอ่านเนื้อหาของกฎกระทรวง ประกอบกับปรากฏชื่อเท็จจริงว่ากฎหมายแม่บทบางฉบับมีการออกกฎกระทรวงเป็นจำนวนมาก การสืบค้นทำได้ยาก จนในบางครั้งเพื่อประโยชน์ในการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพ **ต้องมีการสรุปสาระสำคัญของกฎกระทรวงไว้** ดังที่ปรากฏในเว็บไซต์ของราชกิจจานุเบกษา

ค้นหาราชกิจจานุเบกษา							
ผลการค้นหา		การค้นหาย่างง่าย	การค้นหาลำดับเงื่อนไขเพิ่มเติม	การจัดเรียงผลการค้นหา			
ลำดับที่	ประเภท/ชื่อเรื่อง	เล่ม	ตอน	วันที่ประกาศ	หน้า	รายละเอียด	
๑๕	กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘	๑๐๒	๑๘๔ ก ฉบับพิเศษ	๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๘	๑๐	ภาพ คัดลอก ข้อมูล	
๑๖	กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ [กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอใบอนุญาตนและการออกใบอนุญาตนจัดหางาน การขอต่ออายุใบอนุญาตนและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนจัดหางาน]	๑๐๓	๓๓ ก ฉบับพิเศษ	๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๙	๑	เปิดดูรายละเอียด ภาพ คัดลอก ข้อมูล	
๑๗	กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ [กำหนดให้มีใบอนุญาตและผู้อนุญาตจัดหางานต้องมีหลักประกันวงเงินไว้กับนายทะเบียนรับทราบฉบับใบอนุญาตจัดหางานและผู้อนุญาตจัดหางาน รวมทั้งให้นิติบุคคลผู้อนุญาตจัดหางานไปทำงานในต่างประเทศต้องเป็นทุนจดทะเบียนและมีภาระชำระแล้ว]	๑๐๓	๓๓ ก ฉบับพิเศษ	๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๙	๖	เปิดดูรายละเอียด ภาพ คัดลอก ข้อมูล	

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงกำหนดวิธีการตั้งชื่อกฎกระทรวง โดยให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับชื่อของพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้อง กำหนดชื่อกฎกระทรวงที่แสดงเนื้อหาสาระไว้ด้วย ปัจจุบันจึงต้องระบุชื่อกฎกระทรวงไว้ชัดเจน เห็นได้จากชื่อของกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

- กฎกระทรวงกำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๒
- กฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ซึ่งผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๒
- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานและการจ้างคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒

การใช้ชื่อกฎกระทรวงในลักษณะนี้ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมจะใช้ชื่อ กฎกระทรวงโดยใส่ลำดับ (ฉบับที่ ..) ไว้ระหว่างชื่อกฎกระทรวงกับ พ.ศ.

- กฎกระทรวงกำหนดงานและจำนวนเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุนเพื่อการส่ง คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งเงิน การออกใบรับ หนังสือรับรอง และใบแทนหนังสือรับรองการส่งเงิน พ.ศ. ๒๕๕๓
- กฎกระทรวงกำหนดงานและจำนวนเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุนเพื่อการส่ง คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งเงิน การออกใบรับ หนังสือรับรอง และใบแทนหนังสือรับรองการส่งเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔
- กฎกระทรวงกำหนดงานและจำนวนเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุน เพื่อการส่ง คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งเงิน การออกใบรับ หนังสือรับรอง และใบแทนหนังสือรับรองการส่งเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕

๓. บทอาศัยอำนาจ

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องอ้างที่มาของการออกกฎกระทรวง เช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ

สำหรับบทอาศัยอำนาจของกฎกระทรวงที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้ในขณะยกร่างกฎกระทรวง มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ในการอ้างบทอาศัยอำนาจ จำเป็นต้องใส่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจเช่นนั้นไว้ด้วย

โดยขอยกตัวอย่างกฎกระทรวงเรื่องเดียวกัน โดยกฎกระทรวงฉบับแรกออก ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่กฎกระทรวงฉบับหลังออกในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่บทบัญญัติดังกล่าว

- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานและการจ้างคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๘

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

๔. วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับของกฎกระทรวงจะไม่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติแม่บททุกฉบับที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง จะกำหนดไว้แล้วว่า “**กฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันใช้บังคับได้**” กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานก็เช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดไว้ใน “มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนด ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นหรือ ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ใน “มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานร่างกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงเป้าหมายของ กฎกระทรวงด้วย หากจำเป็นต้องกำหนดวันใช้บังคับให้แตกต่างจากกรณีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือเป็นการดำเนินการเพื่อให้ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนั้น ๆ ก็สามารถทำได้

- กฎกระทรวงกำหนดงานและจำนวนเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุนเพื่อการ ส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งเงิน การออก ใบรับ หนังสือรับรอง และใบแทนหนังสือรับรองการส่งเงิน พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

- กฎกระทรวงกำหนดระยะเวลาการหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนเพื่อ การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๘

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

๕. การแบ่งหมวดหมู่

ในส่วนนี้ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัว หากผู้ยกร่างกฎกระทรวงเห็นว่าเนื้อหาของกฎกระทรวงมีความยาวมาก และถ้าแบ่งหมวดหมู่จะทำให้สามารถทำความเข้าใจกฎกระทรวงได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น ก็อาจยกร่างกฎกระทรวงโดยแบ่งหมวดหมู่

<p style="text-align: center;">กฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๔</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๑ การขอรับใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา ๙ ฯลฯ</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๒ การขอรับใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา ๑๓ ฯลฯ</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๓ การขอรับใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ ฯลฯ</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๔ การแจ้งการทำงาน</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๕ การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต และการเปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ท้องที่หรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต</p>

ขั้นตอนและวิธีการยกร่างกฎกระทรวง

การยกร่างกฎกระทรวงมีขั้นตอนสำคัญที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการยกร่างกฎกระทรวง

การปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายระยะหนึ่งทำให้ทราบว่า ขั้นตอนนี้ของการยกร่างกฎกระทรวงมีความสำคัญมาก หากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายไม่ชัดเจนว่าเมื่อร่างกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับแล้วประสงค์จะให้เกิดผลประการใด ผู้ร่างกฎกระทรวงจะไม่สามารถดำเนินการในขั้นต่อไปได้อย่างราบรื่น หรือเกิดผลกระทบจนในที่สุดต้องย้อนกลับมาดำเนินการในส่วนนี้ให้สมบูรณ์

หากเป็นการออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้นเป็นครั้งแรก การกำหนดเป้าหมาย อาจทำได้จากการตรวจสอบบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท ว่าประสงค์จะให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องใด ให้บรรลุวัตถุประสงค์ใด

กรณีการยกร่างกฎกระทรวงเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าการยกร่างกฎหมายลำดับรองจะไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรา กฎหมายเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติ แต่ในการปฏิบัติงานยกร่างกฎกระทรวงสามารถใช้ **“แนวทางการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย”** เพื่อประกอบการดำเนินการเท่าที่ จำเป็นได้ ดังนั้น ผู้ยกร่างกฎกระทรวงควรตรวจสอบข้อเท็จจริงดังนี้

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของร่างกฎกระทรวงคืออะไร
- การร่างกฎกระทรวงนี้เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใดของ กฎกระทรวงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- ผลสัมฤทธิ์ของร่างกฎกระทรวงคืออะไร และสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่อง ที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด

การดำเนินการในส่วนนี้หน่วยงานผู้ปฏิบัติการกิจจะทราบข้อเท็จจริงดีที่สุด และมักจะนำเสนอสภาพปัญหาดังกล่าว เพื่อริเริ่มให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงนั้น กองนิติการมีหน้าที่ตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถนำมากำหนดวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของการยกร่างกฎกระทรวงได้แล้วหรือไม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการในขั้นตอนนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานยกร่างกฎกระทรวงจึงต้องเป็น “ผู้ฟังที่ดี” เนื่องจากผู้ยกร่าง กฎกระทรวงไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติการที่ต้องใช้กฎกระทรวงนั้น จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ปฏิบัติ การกิจให้ครบถ้วน ข้อที่ต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่ง คือ “อย่ารู้ดีกว่าผู้ปฏิบัติการ” ดังที่ได้ กล่าวไปแล้วว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงอาจเป็นไปได้เพื่อแก้ไขที่ไม่สามารถใช้กฎกระทรวง ในปัจจุบันดำเนินการได้ หากผู้ยกร่างสามารถผสมผสานความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติการ จนสามารถ กำหนดกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของร่างกฎกระทรวงได้อย่างชัดเจนแล้ว ย่อมไม่เกิด คำกล่าวที่ว่า “คนใช้ไม่ได้ร่าง คนร่างไม่ได้ใช้” เนื่องจากเมื่อร่างกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับแล้ว ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

๒. กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้อย่างไร

การร่างกฎหมายลำดับรอง^๙ โดยปกติฝ่ายนิติบัญญัติจะมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ) ให้แก่ฝ่ายบริการ (ส่วนราชการ) เพื่อกำหนดรายละเอียดและกลไกผลักดันให้เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นผลสัมฤทธิ์ การออกกฎหมายลำดับรองจึงต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้และจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทไม่ได้ ดังนั้น การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของผู้ปฏิบัติงานร่างกฎกระทรวง จึงมีกรอบที่ไม่กว้างขวางเท่าการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม **มีข้อควรระวังแม้ว่ากฎหมายแม่บทจะให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง แต่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องคำนึงว่าการออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นหรือได้สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น** แม้สาระของร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บท แต่อาจทำให้ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ขั้นตอนการเสนอร่างกฎกระทรวง

เมื่อได้ดำเนินการจนได้ร่างกฎกระทรวงที่ดีแล้ว เพื่อให้ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จำเป็นต้องนำร่างกฎกระทรวงนั้นเข้าสู่ขั้นตอนการร่างกฎหมาย โดยผู้เสนอร่างกฎกระทรวงต้องเตรียมเอกสารดังต่อไปนี้

หนังสือเสนอเรื่อง

๑. บันทึกข้อความเสนอให้อธิบดีให้ความเห็นชอบและลงนามในหนังสือเสนอถึงปลัดกระทรวงแรงงาน

๒. บันทึกข้อความเสนอให้ปลัดกระทรวงแรงงานพิจารณาเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ถ้าในขณะนั้นมีคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายในกระทรวงแรงงาน ต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานให้ความเห็นชอบในหลักการและมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎกระทรวง

^๙ ธรรมนิติ สุ่มันตกุล, การร่างกฎหมายลำดับรอง, หน้า ๒- ๓.

<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act180.pdf>

แต่ถ้าไม่มีคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานพิจารณาเสนอให้รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๓. หนังสือเสนอให้รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๔. หนังสือเสนอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ร่างกฎกระทรวง

๑. บันทึกหลักการและเหตุผล

๒. ร่างกฎกระทรวง

๓. สรุปสาระสำคัญ

๔. ตารางเปรียบเทียบ กรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎกระทรวงเดิม

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอร่างกฎกระทรวง ขอให้พิจารณาตามแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพแสดงขั้นตอนการเสนอร่างกฎกระทรวง

