

บทที่ 1

บทนำ

รัฐสภา (Parliament) มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณา ร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตราขึ้นฉบับหนึ่ง ๆ มักจะมีบทบัญญัติที่มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ ของการใช้บังคับกฎหมายนั้น ซึ่งการกำหนดรายละเอียดดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดให้กระทำได้โดยการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ (Delegated Law, Secondary Law or Subordinate Legislation)² ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายลำดับรองหรือกฎเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญที่จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายของรัฐสภาอันเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) เกิดผลสัมฤทธิ์ และช่วยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ แต่ในบางกรณีกฎหมายแม่บทอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการอื่นใด (Any Action) เพื่อที่ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถ

¹ อรรถวรณ เกษร. (2560). *กระบวนการการกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : การเสนอร่างกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.parliament.go.th. หน้า 1.

² ชรรณ นิตย์ สุมันตกุล. (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.lawreform.go.th. หน้า 1-3.

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2559). *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทาง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: การทบทวนยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 1-3.

ปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้น อาจก่อให้เกิดภาวะหรือผลร้าย หรือทำให้ประชาชนเสียสิทธิประโยชน์ได้ หากไม่มีการควบคุมหรือตรวจสอบว่าฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ ต้องดำเนินการหรือไม่

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ (State) คือ การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อความผาสุกของประชาชนด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) และในขณะเดียวกันรัฐยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างความสมดุลระหว่างการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public Order) โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการควบคุมการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลในสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง แต่กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อควบคุมสังคมหรือปัจเจกชนนั้น จะต้องก่อให้เกิดภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อสังคมหรือประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างน้อยที่สุดด้วย⁴

การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) ในช่วงแรกนั้นเป็นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดองค์กรของรัฐ และการบัญญัติกฎหมายจะกระทำเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น⁵ จนกระทั่งเมื่อการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสังคม และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislative) มีภาระในการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลในสังคมมากขึ้น ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียวจึงไม่สามารถกำหนดรายละเอียดทุกอย่างลงในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (The Executive)⁶

⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2556). ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย. *กฤษฎีกาสาร*, 8(5). หน้า 17.

⁵ ปรีชา สุขะ. (2557). *ปัญหาการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎของหน่วยงานทางปกครอง ศึกษากรณีการเพิกถอนกฎตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 7.

⁶ ในการปกครองรัฐนั้น รัฐบาลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ มิได้มีขอบเขตอำนาจอยู่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการ

หรือฝ่ายปกครอง (Administration)⁷ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่ากฎตามกฎหมายไทย โดยกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หากกฎหมายลำดับรองหรือกฎเรื่องใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีเนื้อหาไม่อยู่ในกรอบหรือขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นได้⁸

อนึ่ง ฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตีความและใช้บังคับกฎหมายแก่คดีใด ๆ (Law Enforcement) ไม่ควรสร้างกฎหมายซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะอาจกระทบต่อความเที่ยงธรรม (Justice) ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ซึ่งจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และทำให้ระบบโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจเสียสมดุลไป⁹ ฉะนั้น ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ฝ่ายตุลาการย่อมไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎแทนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้¹⁰ และฝ่ายตุลาการย่อมไม่มีอำนาจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎอีกด้วย ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมีออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกลับละเลยเพิกเฉยมิได้เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเช่นว่านั้น ประชาชนที่ได้รับภาระหรือผลร้าย หรือเสียสิทธิประโยชน์จากการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้น ย่อมไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นได้

ปกครองประเทศด้วยจึงนิยมเรียกอย่างรวม ๆ ว่า “ฝ่ายบริหาร”. อ้างถึงใน ประชुर กาญจนกุล. (2523). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 13.

⁷ ฝ่ายปกครอง (Administration) หมายถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งปวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ซึ่งหมายความถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

⁸ สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิพาทด้านอำนาจตามกฎหมายแม่บทและแนวทางการร่างกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th. หน้า 1.

⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2556). การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย. *จุลนิติ*, 10(2), หน้า 21.

¹⁰ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th. หน้า 9.

จึงเป็นกรณีที่ประชาชนไม่สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบจากการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎล่ำเข้าได้โดยตรง นอกจากนี้ การที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่เร่งรัดดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งยังอาจเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตได้อีกด้วย

ปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่ำเข้าดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Legislative Drafting and Evaluation of Law) หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขก็อาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล (Government) แต่ละยุคสมัยก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ โดยได้ดำเนินการต่างๆ เช่น¹¹

1) การมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 136/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอกณะรัฐมนตรี และการ ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำและการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุ บัญญัติที่เสนอกณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 เพื่อแบ่งเบาภาระงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเพื่อให้ร่างอนุบัญญัติประเภทระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับ ได้รับการตรวจพิจารณา และประกาศใช้บังคับได้เร็วยิ่งขึ้น

2) การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2549 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่แจ้งยืนยันผลการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิฉะนั้น ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองนั้น

3) การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2559 กำหนดแนวทางในการเสนอ ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่า หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอแผนการจัดทำกฎหมาย ลำดับรองที่ต้องตราขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติและกรอบระยะเวลา มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรี รับทราบเพื่อประโยชน์ในการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง

นอกเหนือจากความพยายามของฝ่ายบริหารในการเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรอง ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ดำเนินการติดตามเร่งรัดการตรากฎหมายลำดับรองโดยใช้กลไกของรัฐสภา

¹¹ สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่ส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th. หน้า 1-2.

เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล (Interpellation) อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกลไกที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยมาตลอด แต่การดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่ำซำตามที่ได้อ้างไปแล้วนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่ำซำได้อย่างแท้จริง โดยเห็นได้จากรายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ตามตัวชี้วัดที่ 1.1.3.1 ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจัดทำขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2561 โดยสำนักงานกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รายละเอียดปรากฏว่า ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รวมทั้งสิ้นจำนวน 267 ฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่ไม่ต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ จำนวน 84 ฉบับ

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวน 183 ฉบับ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ จำนวน 183 ฉบับ จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการสามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎครบถ้วนเรียบร้อย จำนวน 78 ฉบับ โดยยังมีพระราชบัญญัติที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน 90 ฉบับ และยังมีข้อมูลการดำเนินการ 15 ฉบับ¹² ซึ่งปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองล่ำซำดังกล่าว

¹² สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2561). รายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ตามตัวชี้วัดที่ 1.1.3.1 ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 1-8.

อาจเกิดจากการยกเว้นกฎหมายลำดับรองบางเรื่องมีความซับซ้อนและจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการยกเว้นกฎหมายลำดับรอง¹³

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปรากฏหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย การปฏิรูปกฎหมาย การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล ตลอดจนการควบคุมการออกกฎหมายของรัฐ โดยเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 77¹⁴ และมาตรา 258 ค.¹⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹³ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). *โครงการจ้างที่ปรึกษาจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง (เฉพาะมาตราเร่งด่วน) : รายงานฉบับสุดท้าย ร่างกฎหมายลำดับรองและแบบของประกาศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. หน้า 9.

¹⁴ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเพื่อกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

¹⁵ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑.๑๑

๑.๑๑

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรม วิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใดมาก่อน และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ดังกล่าว นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 (2019)) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนตรากฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน การกำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่มีผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ตลอดจนกำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้โดยเร็ว¹⁶

โดยที่มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระ หรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว และมาตรา 22 วรรคแปดบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวง

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐ โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

¹⁶ เพลินตา ตันรังสรรค์. (2563). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. *จุลนิติ*, 17(5). หน้า 59.

ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรีอาจเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามที่มีกฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ และมาตรา 22 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกการเร่งรัดการจัดทำกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอร่างกฎ (Draft Rules) ต่อคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับ¹⁷ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง และวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า¹⁸

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับ สิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น แต่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้

¹⁷ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 47.

¹⁸ สุกิจ สัมฤทธิ์พอง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th. หน้า 2.

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้าย หรือต้องเสียสิทธิประโยชน์ยังไม่สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วและศาลเห็นสมควร

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 วรรคหก ได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป ซึ่งเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคหก แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้าย หรือต้องเสียสิทธิประโยชน์ในกรณีดังกล่าว ยังไม่สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วและศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 22 วรรคสอง

นอกจากนี้ในกรณีที่ศาลทหาร (Military Court) จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใดนั้น มาตรา 22 วรรคเจ็ด ได้วางหลักไว้ว่า ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว แม้ศาลทหารจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญาของบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ในขณะที่กระทำความผิดเป็นหลัก แต่หากมีกรณีที่ศาลทหารจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด ก็พึงให้ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบดังกล่าวได้โดยตรงด้วย

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าว ถือเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายสำคัญ ที่ควรจะศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

2. เพื่อศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของไทยและต่างประเทศ

4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

5. เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการควบคุมทบบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหรือดำเนินการเช่นนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครองประชาชน ดังนี้

1) กรณีกฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

2) กรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้

โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง และมีบทบาทสำคัญในการประกาศสถานะการมีผลใช้บังคับของกฎหมายเมื่อบทนั้น ๆ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้โดยเร็ว โดยประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายหรือยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้วและศาลเห็นสมควร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมุ่งศึกษาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือให้รัฐต้องดำเนินการหรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ ตามทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์จากหนังสือ หนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ตลอดจนความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือให้รัฐต้องดำเนินการหรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
2. ทำให้เข้าใจความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
3. สามารถพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
5. สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์