รัฐสภากับการตรากฎหมาย ระหว่างปี พ.ศ. 2544–2554

The Parliament and Enactment of Laws Between 2001–2011

ณัชชนน ดวงแก้ว[1] และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว[2]

Natchanon Duangkaew[1] and Attasit Pankaew[2]

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Political Science, Thammasat University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: [1]NatchanonDuangkaew@hotmail.com

Received May 26, 2024; **Revised** March 30, 2025; **Accepted** June 17, 2025

บทคัดย่อ

ในช่วงปี พ.ศ. 2544–2554 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ส่งผลโดยตรงต่อบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมาย โดยเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ซึ่งออกแบบมาเพื่อส่งเสริมระบบรัฐสภาและความมีเสถียรภาพทางการเมือง การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การก่อตัวของกฎเกณฑ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญทำให้กฎหมายถูกตราขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2544–2554 โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างการปกครองของแต่ละรัฐบาลเพื่อให้เห็นถึงความโดดเด่นในการดำเนินการทางกฎหมายตามบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ การศึกษาการตรากฎหมายที่มีการประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว เปรียบเทียบรูปแบบหรือลักษณะเฉพาะของรัฐบาลและองค์ประกอบของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ อีกทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังอย่างมีอิทธิพลต่อทิศทางของกฎหมาย และลักษณะของรัฐสภาได้ถูกกำหนดตามวิถีการปกครองที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลาดังกล่าว คือ รัฐสภาภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการหรือประชาธิปไตย ดังนั้นการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้จึงมีความแตกต่างกันไปตามกลุ่มที่ครองอำนาจทางการเมืองและอุดมการณ์หลัก การศึกษาถึงลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายจะทำให้เราได้เห็นมโนทัศน์และทิศทางทางกฎหมายมากขึ้น อีกทั้งเนื้อหาสาระของกฎหมายมีความสัมพันธ์ระหว่างพลวัตต่าง ๆ ของประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาอิทธิพลของปัจจัยในแต่ละด้านจะส่งผลต่อความสำคัญในการตรากฎหมายที่สนองต่อสถานการณ์ในขณะนั้นได้ไม่เท่าเทียมกันอาจจะมากหรือน้อยแต่ก็ยังมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างกันเสมอ

สรุปได้ว่าการตรากฎหมายของรัฐสภาระหว่างปี พ.ศ. 2544–2554 สะท้อนถึงทั้งพัฒนาการและข้อจำกัดของระบบรัฐสภาไทย การออกกฎหมายได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของรัฐสภาในการทำหน้าที่ตามหลักการประชาธิปไตย

คำสำคัญ: รัฐสภา; การตรากฎหมาย

Abstract

During the period from 2001 to 2011, Thailand underwent significant political changes that directly influenced the role of the Parliament in the legislative process. This was particularly evident under the 1997 and 2007 Constitutions of the Kingdom of Thailand, which were designed to enhance the parliamentary system and promote political stability. This research aims to study and analyze the emergence of criteria that are important factors contributing to the enactment of laws between the years 2001–2011. It emphasizes the governance structures of each government to highlight the distinctiveness in legal operations according to the roles of the legislative and executive branches. The study focuses on the enactment of laws announced during that period to compare the unique patterns or characteristics of governments and the components of the parliament under the three constitutions. Additionally, the economic, social, political situations, and various factors influencing the legal direction and the nature of the parliament was shaped by the different forms of governance during the specified period, whether under a dictatorship or a democracy. Therefore, the enactment and enforcement of laws varied according to the political power and dominant ideologies. Studying the characteristics and content of the laws will give us a better understanding of legal concepts and directions. Additionally, the substance of the laws is interrelated with the country's dynamics at different times. The influence of various factors will impact the importance of enactment of laws in response to the current situation, which may vary in degree but always maintains a connection between them.

In summary, the legislative process of the Thai Parliament during this period reflected both the development and limitations of the parliamentary system. Lawmaking was heavily influenced by political factors, which in turn affected the Parliament's effectiveness in fulfilling its role in accordance with democratic principles.

Keywords: Parliament; Enactment of Laws

บทนำ

การศึกษาการตรากฎหมายที่มีการบังคับใช้ในระหว่างปี พ.ศ. 2544–2554 เน้นระเบียบวิธีการประเมินผล (methodology) ในระดับของหลักการและเหตุผล เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายในแต่ละช่วงการปกครองของแต่ละรัฐบาลที่มีจะแนวโน้มและทิศทางอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ โดยการศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมือง คือ รัฐสภา (parliament) เพื่อตอบคำถามว่า “โครงสร้างที่สำคัญของแต่ละช่วงรัฐบาลส่งผลให้เกิดการเป็นปัจจัยต่อการตรากฎหมายอย่างไร” เพื่อสืบค้นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการบังคับใช้กฎหมายและกฎหมายที่ตราออกมานั้นตอบสนองต่อความต้องการและเป็นประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดในสังคม (Secretariat of the House of Representatives, 2017)

การปกครองประเทศของแต่ละรัฐบาลมีการกำหนดโครงสร้างสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่แตกต่างกันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและจากบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดโครงสร้างระบบรัฐสภาประกอบไปด้วย 2 ระบบ 1) สภาเดี่ยว (Unicameral Assembly) ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติของประเทศและมีสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด 2) สภาคู่ (Bicameral Assembly) ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนเหมือนกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้การกำหนดที่มาของวุฒิสภาก็ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และนายกรัฐมนตรีก็มีที่มาทั้ง 2 แบบ คือมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง การใช้รัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดโครงสร้างของรัฐสภานั้นส่วนหนึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงหรือเพื่อเป็นเครื่องมือสนองต่อความต้องการของกลุ่มที่ครองอำนาจทางการเมืองหรือรองดุลอำนาจที่ดำรงอยู่แล้ว กล่าวคือคณะรัฐประหารมักใช้ประโยชน์โดยแต่งตั้งสมาชิกสภาทั้งหมดในรูปแบบสภาเดี่ยวเพื่อการสนับสนุนให้กลุ่มของตนได้เข้าไปใช้อำนาจและแทรกแซงการปกครองอย่างเต็มที่ และในช่วงที่เป็นรูปแบบสภาคู่นั้นส่วนมากแล้วจะเป็นในช่วงสถานการณ์ปกติซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งขึ้นอยู่กับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่มีการประกาศบังคับใช้ในแต่ละยุคสมัยได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และนโยบายของประเทศเป็นต้น รวมถึงแสดงให้เห็นถึงบทบาทอำนาจของรัฐสภาในการเป็นอิสระทางอำนาจนิติบัญญัติที่ได้ตรากฎหมายออกมาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอย่างแท้จริงหรือแสดงให้เห็นถึงการตรากฎหมายที่ไร้อำนาจตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร และการตรากฎหมายเพื่อให้ความสะดวกในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้นบทบาทหน้าที่ในลักษณะนี้เป็นที่เรียกกันว่า “สภาตรายาง” เป็นตราประทับในการออกกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเพื่อให้ได้รับความชอบธรรม (Thailand Development Research Institute, 2015)

เนื่องจากการศึกษาที่ผ่านมามุ่งเน้นศึกษาถึงบทบาทการตรากฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่การเสนอ การพิจารณา จนถึงการประกาศใช้กฎหมาย โดยสืบค้นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้มีบทบาทในการริเริ่มหรือผู้เสนอในกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาตามวิถีทางตามแบบรัฐสภา นำไปสู่สภาพปัญหาสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนการตรากฎหมาย และปัญหาความอ่อนแอของรัฐสภาจากการถูกล้มล้างหรือยุบบ่อยครั้งโดยการรัฐประหาร ทั้งล่าช้าและมีสมาชิกรัฐสภาจำนวนมากขาดความรู้ต่อสาระสำคัญของกฎหมาย แล้วยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย หรือตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายซึ่งเป็นการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่มิให้กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนถึงความได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ โดยมีการวัดประสิทธิภาพของกฎหมายและการร่างกฎหมายของรัฐสภาแต่ให้ความสนใจเฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หรือเป็นการตรวจสอบพลวัตของพรรคการเมืองที่เป็นตัวขับเคลื่อนในการร่างกฎหมาย นั้นก็คือการที่สมาชิกฝ่ายรัฐบาลมีความเป็นเอกภาพกล่าวคือพรรคการเมืองของรัฐบาลนั้นเป็นระบบหลายพรรค หรือระบบพรรคเดี่ยว และเครือข่ายความสัมพันธ์เฉพาะสังคมรัฐสภาของสมาชิกต่าง ๆ ที่เรียกว่า “small-world networks” เป็นในลักษณะอุปถัมภ์ และมีอิทธิพลต่อความคิดส่งผลต่อประสิทธิภาพของรัฐสภายิ่งตัวบุคคลเชื่อมโยงกันอย่างเหนียวแน่นมากเท่าไหร่ ก็จะส่งผลในการตรากฎหมายที่สำคัญ อีกทั้งการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายถูกพิจารณาจำกัดอยู่ในช่วงระบอบการปกครองรูปแบบเดียวหรือการปกครองแบบอำนาจนิยม (Saenglee, 2020)

การศึกษาเรื่องนี้เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นวันที่ นายทักษิณ ชินวัตร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันที่ 5 สิงหาคม 2554 ของการสิ้นสุดวาระรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในระยะเวลาที่ศึกษาเป็นการเมืองที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนย้ายอำนาจใหญ่ในประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ครั้งที่ 3 และอยู่ในช่วงการปฏิรูปการเมือง ในช่วงเวลาการศึกษานี้คณะรัฐบาลจะประกอบไปด้วยคณะรัฐบาลและรัฐสภาที่มีที่มาแตกต่างกัน ตั้งแต่มาจากการเลือกตั้ง มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร และมาจากการเลือกตั้งในสภา ประกอบไปด้วยคณะรัฐบาล 3 คณะ ได้แก่ รัฐบาลของนายทักษิณชินวัตร คณะรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลลานนท์ และ คณะรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นอกจากนี้ระดับการเปลี่ยนแปลงอำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็ยังมีการเปลี่ยนย้ายอำนาจ ดังนั้นลักษณะเฉพาะของโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติที่จะนำไปสู่ทิศทางของการตรากฎหมาย โดยวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ส่งผลต่อรัฐสภาจนนำไปสู่ทิศทางการตรากฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2540 (นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองไทยครั้งใหญ่ ในการเลือกตั้งปีพ.ศ. 2544 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรก นำโดย ทักษิณ ชินวัตร และได้รับชัยชนะขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายใต้กติกาใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้) มีส่วนสำคัญทำให้กลุ่มชนชั้นนำกลุ่มใหม่ (กลุ่มทุน) เข้าแทนกลุ่มชนชั้นนำเดิม (ข้าราชการทหาร), รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2549 จากการรัฐประหาร, รัฐธรรมนูญ 2550 (เป็น

รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารและมีต้นแบบมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2549) และเป็นช่วงที่มีเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น เหตุการณ์ความไม่สงบ การยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐประหาร การเลือกตั้งเป็นต้น รวมถึงรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งในช่วงเวลาที่ศึกษานี้มีความแตกต่างในอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด คือมีอุดมการณ์หลัก 2 ขั้วที่แตกต่างกัน 1) เสรีนิยมไม่ประชาธิปไตย 2) ประชาธิปไตยไม่เสรี (Secretariat of the Senate, 2014)

จึงเป็นข้อสังเกตที่สำคัญในการศึกษาการตรากฎหมายที่มีการประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว เปรียบเทียบรูปแบบหรือลักษณะเฉพาะของรัฐบาลและองค์ประกอบของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ อีกทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังอย่างมีอิทธิพลต่อทิศทางของกฎหมาย และลักษณะของรัฐสภาได้ถูกกำหนดตามวิถีการปกครองที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลาดังกล่าว คือ รัฐสภาภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการหรือประชาธิปไตย ดังนั้นการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้จึงมีความแตกต่างกันไปตามกลุ่มที่ครองอำนาจทางการเมืองและอุดมการณ์หลัก การศึกษาถึงลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายจะทำให้เราได้เห็นมโนทัศน์และทิศทางทางกฎหมายมากขึ้น อีกทั้งเนื้อหาสาระของกฎหมายมีความสัมพันธ์ระหว่างพลวัตต่าง ๆ ของประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาอิทธิพลของปัจจัยในแต่ละด้านจะส่งผลต่อความสำคัญในการตรากฎหมายที่สนองต่อสถานการณ์ในขณะนั้นได้ไม่เท่าเทียมกันอาจจะมากหรือน้อยแต่ก็ยังมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างกันเสมอ

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การก่อตัวของกฎเกณฑ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญทำให้กฎหมายถูกตราขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2544–2554

การทบทวนวรรณกรรม

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นแนวทางและเจตจำนงในการบริหารงาน ของรัฐที่ใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำาหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางและเจตจำนงที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงเป็นบทบัญญัติหมวดสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้บังคับเป็นแนวทางและเจตจำนงในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายดำเนินการบริหารราชการ แผ่นดินโดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นครั้งแรกแยกไว้ในหมวด 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” และรัฐธรรมนูญฉบับต่อเนื่องมาอีก 8 ฉบับก็ได้กำหนด ไว้ในหมวด 5 เช่นกัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนไป ใช้เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และรัฐธรรมนูญฉบับ

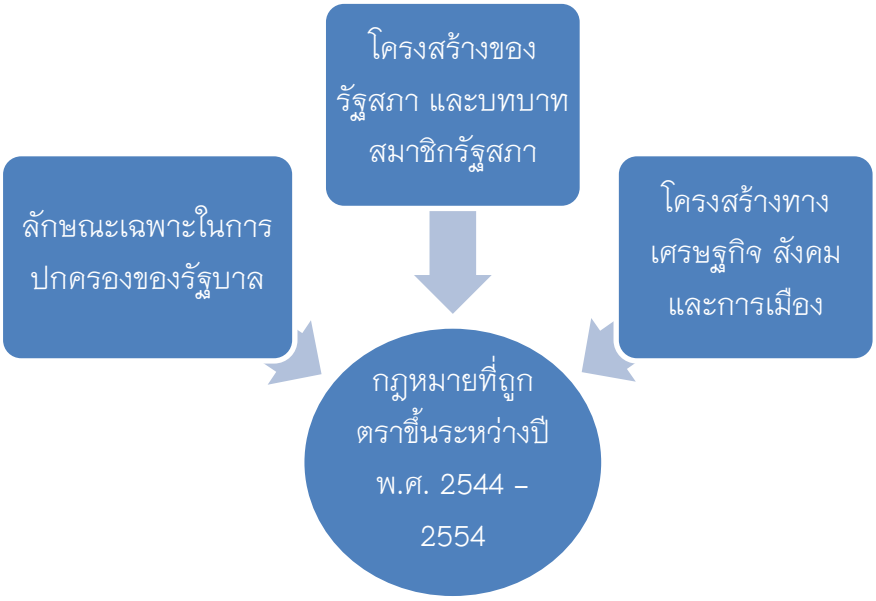
พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนจาก กำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นเพียง “แนวทาง” ในรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนหน้านี้ให้ไปเป็น “เจตจำนง” ให้รัฐใช้ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนด นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐมีสภาพบังคับใช้มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยชี้แจงให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผล การดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง นอกจากนี้รัฐบาลต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินที่แสดงมาตรการและรายละเอียดของ แนวทางปฏิบัติราชการของการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละปีที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังกล่าวอีกทั้งยังได้บัญญัติเนื้อหาสาระเป็นส่วนๆ ตามประเภทของแนวนโยบายรวมทั้งสิ้น 10 ส่วน คือ 1) บททั่วไป 2) แนวนโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐ 3) แนวนโยบายด้านการ บริหารราชการแผ่นดิน 4) แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม 5) แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม 6) แนวนโยบาย ด้านการต่างประเทศ 7) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ 8) แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 9) แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญาและพลังงาน 10) แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

Phanprueang (2022) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับในอดีตที่ผ่านมาได้บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาโดยได้กำหนดผู้ซึ่งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและกำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบแล้วให้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ปัจจุบันรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเสนอ การพิจารณาและการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเพิ่มมากขึ้นทำให้กระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติของไทยมีขั้นตอนที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ประสิทธิภาพในการดำเนินการตามขั้นตอนขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้คณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดกรอบเวลาสำหรับการพิจารณาแต่ละเรื่อง โดยการพิจารณาในวาระที่ 1 ไม่มีการอภิปรายและการพิจารณาในวาระที่ 2 ให้มีการตั้งกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติ

Lertthamthewi (2021) กล่าวว่า สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถูกจำกัดได้โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยถือเป็นบทยกเว้นดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ บทยกเว้นดังกล่าวเรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” บทความนี้ได้ข้อสรุปที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยาย อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปตามโครงสร้างลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใด ประการที่สอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลส่วนใหญ่เกิดจากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นบทกฎหมายหลัก ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง ไม่มีประเด็นทางรัฐธรรมนูญหากกฎหมายดังกล่าวอ้างอิงหรือตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายไทยตารัฐธรรมนูญขึ้นในช่วงที่มีกฎหมายเกิดขึ้นหลายฉบับ ย่อมก่อให้เกิดคำถามว่ากฎหมายดังกล่าวที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ กฎหมายดังกล่าวจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

Kerddet (2024) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการอาชีวศึกษาให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ซึ่งปัจจุบันได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจัดการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงบ้างแล้ว และมีศักยภาพที่จะจัดการศึกษาถึงระดับปริญญา แต่จากการที่ยังไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับการจัดตั้งสถาบันการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรับรองการเป็นนิติบุคคลของสถาบันการอาชีวศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้น จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมไม่สามารถจัดตั้งสถาบันการอาชีวศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับปริญญาได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายกลางเพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษารัฐสภากับการตรากฎหมาย ระหว่างปี พ.ศ.2544–2554 มีขั้นตอนการศึกษากฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนาย ทักษิณ ชินวัตร (9 กุมภาพันธ์ 2544 – 19 กันยายน 2549), รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม 2549 – 29 มกราคม 2551) และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554) และ ศึกษากฎหมายที่สำคัญ ที่ออกมาบังคับใช้ระหว่างปี 2544 – 2554 ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และ พระราชกฤษฎีกา

ระเบียบวิธีวิจัย

ดำเนินการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) จากการรวบรวมข้อมูล สำรวจข้อมูลตัวบทกฎหมายต่าง ๆ บทความ วารสาร งานวิชาการ เอกสารทางราชการและอื่น ๆ แนวการเขียนจะเป็นการพรรณนาร่วมกับการวิเคราะห์ตามปัจจัยร่วม เปรียบเทียบ และสรุปผล ผู้วิจัยมุ่งศึกษากฎหมายสำคัญเพื่อวิเคราะห์ถึงประเภทและเนื้อหาของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลา พ.ศ. 2544–2554 โดยดูปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายออกมาในลักษณะใด โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างการปกครองของแต่ละรัฐบาลเพื่อให้เห็นถึงความโดดเด่นในการดำเนินการทางกฎหมายตามบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามสมมติฐานที่ 1 ในการตรากฎหมายของหลายรัฐบาลแต่ละช่วงเวลาจะมีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตรากฎหมายแตกต่างกัน ในระหว่างปีพ.ศ. 2544–2554 โดยปัจจัยสำคัญ 3 ลำดับ 1) ลักษณะเฉพาะในการบริหารงานของรัฐบาล 2) โครงสร้างของรัฐสภาและบทบาทสมาชิกรัฐสภา 3) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายมากที่สุดของแต่ละรัฐบาล ทั้งในด้านวัตถุประสงค์และเนื้อหา

ปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะในการบริหารงานของรัฐบาล

ในช่วงเวลาของรัฐบาลทักษิณ มีการออกกฎหมายเพื่อการบริหารงานของรัฐบาล ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงระเบียบกระทรวง ทบวงกรม และการบริหารบุคคล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายนี้หลายครั้งในการกระจายอำนาจ การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น โดยรัฐบาลทักษิณมีการปรับปรุง 2 ครั้ง ในฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และ ฉบับที่ 6 ใน พ.ศ. 2546 โดยสาระหลักของการปรับปรุงกฎหมายในรัฐบาลทักษิณ ได้แก่ การเพิ่มจำนวนกระทรวงจากเดิม 14 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง โดยกระทรวงที่จัดตั้งใหม่ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม เพื่อจะได้มีตำแหน่งรัฐมนตรี และงานความรับผิดชอบในรูปแบบของกระทรวงได้มากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นการตอบสนองนโยบายทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีการปรับการบังคับบัญชาให้อยู่ภายในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้แก่ การย้ายกรมตำรวจจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการออกกฎหมายตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) นั้น เป็นเรื่องที่นักวิชาการเห็นว่ามีความหมายใกล้เคียงกับหลักนิติรัฐ (Legal State) มาก คือเป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือ ใช้คติว่า 1) ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแม้จะมีกฎหมายบัญญัติก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย 2) เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใดรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัดไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการออกกฎหมายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้นและได้รับการจัดสรรภาษีอากรในส่วนของภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ

ตนเอง และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ ที่มีนโยบายหลักในการปราบปรามการทุจริตตามเงื่อนไขของการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการรัฐประหาร ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว จึงควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการ ดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้ง กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ฝ่ายบริหารจึงเสนอออกกฎหมายฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญคือ มีหน้าที่ในการพิจารณาไต่สวนในเรื่องร้องเรียนดังนี้ 1) เมื่อได้รับการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำ 2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ 3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน 4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการออกกฎหมายตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลนั้นต้อง ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) มาตรการที่ส่วนนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเหมาะสมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งมีผลล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาตรการต่าง ๆ ที่ ได้รับการกำหนดขึ้นและตราไว้ในกฎหมายนั้นต้องอยู่ในวิสัยที่จะทำให้บรรลุผลได้ (2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) การตรากฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the Narrow Sense) การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้นนอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้วจะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแกเหตุ อีกด้วย เพื่อเปรียบเทียบประโยชน์ที่ จะได้รับกับประโยชน์ที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมาย

กฎหมายที่สำคัญในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตามลักษณะเฉพาะของรัฐบาลประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายด้านการปกครองและการบริหารงานข้าราชการพลเรือน (เว้นข้าราชการทหาร) รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการเข้ารับตำแหน่ง หรือการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงการยกเลิกระบบซีเปลี่ยนมาเป็นการใช้ประเภทข้าราชการ 4 ประเภท ประกอบด้วย (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหนงหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าสวน ราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหนงอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก ตำแหนงหัวหน้าส่วน

ราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และ ตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ (3) ตำแหน่งประเภทประเภทวิชาการ ได้แก ตำแหนงที่จำเป็นตองใชสำเร็จการศึกษาระดับ ปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหนาที่ของตำแหนงนั้น (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหนง ประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ และเปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่งข าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้ (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร มีระดับ ระดับต้นและระดับสูง ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับต้นและระดับสูง (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป มีระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ

ปัจจัยด้านโครงสร้างของรัฐสภาและบทบาทสมาชิกรัฐสภา

รัฐสภามีบทบาทหน้าที่สำคัญในการช่วยให้แต่ละรัฐบาลได้ตรากฎหมายอย่างราบรื่น รวดเร็วหรือทำให้เกิดความล่าช้า ติดขัด โดยเฉพาะรัฐบาลเผด็จการมีการตรากฎหมายมาบังคับใช้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่เริ่มต้นได้อย่างรวดเร็ว แต่รัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบจะมีการตรากฎหมายซึ่งจะเกิดการโต้แย้งและล่าช้ากว่าเสมอการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อการทำหน้าที่ตรากฎหมาย เพราะการตรากฎหมายนั้นจะมีแนวทางที่สอดคล้องกับลักษณะการปกครองของรัฐบาลอยู่เสมอเนื่องจากคณะรัฐบาลจะเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในรัฐสภา สัดส่วนส.ส. และส.วในรัฐสภาจึงมีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะของรัฐบาล โดย รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม เป็นรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหารยึดอำนาจ จากนั้นได้มอบหมาย/แต่งตั้งให้ข้าราชการทหารหรือพลเรือนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และปิดกั้นกลุ่มอำนาจอื่นเพื่อไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไร้อำนาจที่จะได้ทำหน้าที่ตรากฎหมายได้อย่างอิสระและเป็นประโยชน์ต่อสังคมที่แท้จริง และในกรณีของรัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบเป็นรัฐบาลที่เกิดจากการรวมตัวของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่นั่งในสภา พรรคที่รวบรวมเสียงข้างมากได้สามารถจัดตั้งรัฐบาล เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับปัจจัยของพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีที่เป็นรัฐบาลพรรคเดียวจะทำให้เกิดความเข็มแข็งต่อการนำของนายกรัฐมนตรีจึงเกิดความแน่วแน่ทั้งการบริหารประเทศและจัดสรรอำนาจภายในรัฐบาล อำนาจของสถาบันราชการค่อนข้างน้อยลงทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรมีมากขึ้น พรรครัฐบาลสามารถกุมอำนาจในสภาได้แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำให้สามารถพิจารณากฎหมายไปได้ตามความมุ่งหมายของรัฐสภาอย่างรวดเร็ว แต่หากเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมืองนั้น ทำให้เกิดการต่อรองอำนาจตลอดเวลาในกระบวนการรัฐสภา และกระบวนการผ่านกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า มีการใช้ลูกเล่นทางการเมือง หรือ ลูกเล่นทางสภาทำให้เกิดกรณีสภาล่ม ทำให้เกิดกรณีโหวตสวนมติและส่งผลทำให้การพิจารณากฎหมายมีความล่าช้าทำให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

หากพิจารณาจากรัฐสภาในห้วงเวลาของการศึกษานี้พบว่ารัฐสภาในห้วงเวลาของรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตรนั้นเป็นรัฐสภาแบบพรรคเดียว พรรคไทยรักไทยมีเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จในรัฐสภาทำให้สามารถพิจารณากฎหมายไปได้อย่างรวดเร็ว ไร้เสียงต่อต้าน เนื่องจากเสียงของฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยกว่าเสียงของฝ่ายรัฐบาลมาก จึงไม่มีผลต่อการออกกฎหมาย กฎหมายในรัฐบาล นายทักษิณ จึงสามารถร่างและผ่านการอนุมัติของรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างรวดเร็ว จนมีคำกล่าวว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา ซึ่งเป็นไปในแนวเดียวกับสภานิติบัญญัติของรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐบาลหลังจากการรัฐประหารของ พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน และมีความแตกต่างจากรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งทำให้กระบวนการร่างและอนุมัติกฎหมายเป็นไปอย่างช้า และมีการโต้แย้งตลอดเวลา

ขั้นตอนแรกของการออกกฎหมาย คือ การจัดทำร่างกฎหมายและเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณา โดยรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ 1) คณะรัฐมนตรี 2) ส.ส. จำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 20 คน และ 3) ประชาชน 10,000 คน เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายตามหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวดหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนฯ แล้วจะเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือ การพิจารณากฎหมาย โดยทั่วไปการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแบ่งเป็น 3 วาระด้วยกัน ได้แก่ วาระที่หนึ่ง เรียกว่า ‘ขั้นรับหลักการ’ เป็นการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย โดยผู้เสนอร่างกฎหมายจะมาชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบ ความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมายนั้นๆ จากนั้น ส.ส. ในสภาจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้ามีมติไม่รับหลักการ ร่างกฎหมายจะตกไป หรือเมื่อสภามีมติรับหลักการ ก็ให้สภาพิจารณาวาระที่สองต่อไป วาระที่สอง เรียกว่า ‘ขั้นกรรมาธิการ’ เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายมาตรา อาจเพิ่ม ตัดทอนหรือแก้ไขบางมาตรา หรือบางถ้อยคำให้สมบูรณ์ขึ้น แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการของร่างกฎหมายฉบับนั้น โดยสภาอาจให้ ส.ส. ทุกคนร่วมพิจารณาในรายละเอียดก็ได้ เรียกว่า ‘คณะกรรมาธิการเต็มสภา’ หรือ อาจตั้งคณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านขึ้นมาพิจารณาก็ได้ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วต้องนำร่างกฎหมายเข้าที่ประชุมสภาอีกครั้ง โดย ส.ส. ทั้งสภาจะมาอภิปรายร่างกฎหมายนี้อีกครั้งหนึ่ง และสภาก็จะลงมติเห็นชอบโดยใช้เสียงข้างมาก เรียงตามมาตราไปเรื่อย ๆ จนครบ จึงให้สภาพิจารณาวาระที่สามต่อไป วาระที่สาม เรียกว่า ‘ขั้นลงมติเห็นชอบ’ เป็นการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายทั้งฉบับ ไม่มีการอภิปรายใด ๆ และจะแก้ไขข้อความใด ๆ ไม่ได้ ถ้ามีมติเห็นชอบก็จะนำไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็เป็นอันตกไป

เมื่อวุฒิสภารับร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ก็จะพิจารณาร่างกฎหมายโดยแบ่งเป็นสามวาระเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนฯ โดยร่างกฎหมายทั่วไปต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน ส่วนร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เมื่อ ส.ว. พิจารณาร่างกฎหมาย

แล้วสามารถลงมติได้ 3 กรณี คือ เห็นชอบ ไม่เห็นชอบ และแก้ไขเพิ่มเติม โดยปกติในแต่ละวาระจะมีการพิจารณาห่างกันอย่างน้อย 30 วัน แต่ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ กฎหมายบางฉบับมีกำหนดพิจารณาต่อเนื่องกันทั้งสามวาระ เพื่อให้รัฐสภาผ่านร่างกฎหมายและออกบังคับใช้อย่างรวดเร็ว แต่ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์การพิจารณาในแต่ละวาระ มีระยะห่างกันอย่างน้อย 30 วัน และการพิจารณาในแต่ละวาระจะมีความเห็นให้กรรมาธิการนำกลับไปพิจารณาปรับปรุงและยื่นเข้ามาใหม่

ปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

กลุ่มอิทธิพลในประเทศ เช่นพรรคการเมือง กลุ่มทุนใหญ่ของธุรกิจ ที่มีเครือข่ายเกี่ยวข้องกับรัฐบาลจะมีอิทธิพลต่อรัฐสภาในการตรากฎหมายให้เป็นผลต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตน กลุ่มอิทธิพลในประเทศที่มีอิทธิพลต่อรัฐสภาในการตรากฎหมายให้เป็นผลต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนในการศึกษานี้ ประกอบไปด้วยพรรคการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจที่ผันตัวเองไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement)รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 – 2549)

พรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคที่มีฐานของนายทักษิณ ชินวัตรและครอบครัว จะมีบทบาทมากในยุครัฐบาลนายทักษิณ และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ โดยพรรคการเมืองที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนรัฐสภา และขับเคลื่อนรัฐบาลในสมัยรัฐบาลนายทักษิณได้แก่พรรคไทยรักไทย ซึ่งพรรคไทยรักไทยมีนโยบายเร่งด่วนซึ่งพรรคไทยรักไทยก็ได้ผลักดันร่างกฎหมายเพื่อตอบสนองนโยบายที่ตนเองได้หาเสียงไว้ให้ ส.ส. ในสภาได้พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายเหล่านี้โดยเร็ว ซึ่งรัฐสภาในสมัยรัฐบาลนายทักษิณได้ผ่านร่างกฎหมายเพื่อตอบสนองนโยบายพรรคไทยรักไทยอย่างรวดเร็วดังนี้ ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรตั้งแต่ปี 2544 – 2549 นั้นมีการออกกฎหมายโดยผ่านรัฐสภาจำนวนมาก แต่มีกฎหมายที่โดดเด่นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในระดับสูงมากได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเหตุผลในการตรากฎหมายนี้ เนื่องมาจากผลการสำรวจของโพล ประชาชนพอใจกับนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคของพรรคไทยรักไทยนี้เป็นอย่างมาก จึงได้มีการผลักดันจนเกิดเป็น “พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545” ได้สำเร็จ และจัดตั้ง “สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)” ขึ้นเป็นหน่วยงานบริหารระบบ เพื่อทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของประชาชนในการกำหนดสิทธิประโยชน์ และเป็นตัวแทนในการคุ้มครองดูแลให้ประชาชนได้รับบริการอย่าง เท่าเทียม มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ เป็นเป้าหมายสำคัญ

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ถูกตราขึ้นใน พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลทักษิณฯ เพื่อใช้เป็นสิทธิของประชาชนในการได้รับการรักษาพยาบาลและการมีสุขภาพที่ดีจากการให้บริการของรัฐ และมีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มสิทธิของประชาชนในการรักษาพยาบาลและการมีสุขภาพที่ดีมาตลอด เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของคณะกรรมาธิการสาธารณสุข วุฒิสภา รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (คปรส.) และสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทด้านสุขภาพของประเทศไทย พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรเนื่องจากเป็นกฎหมายสำคัญระดับพระราชบัญญัติที่สามารถผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้อย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากเหตุผลสองประการเป็นหลักได้แก่ ความเป็นเอกภาพของรัฐสภาจากจำนวนสมาชิก ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวน ส.ส. ในสภา และ จากความนิยมของประชาชนต่อกฎหมายฉบับนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ถูกตราขึ้นในรัฐบาลทักษิณฯ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกตามนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มและการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาทพร้อมเสริมสร้างและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันเอง

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ถูกตราขึ้นในรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ฯ มีสาระสำคัญโดยสรุป เป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมาทำงานเรื่องสุขภาพ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติจึงมีหน้าที่หนุนเสริมกลไกต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกลไกของรัฐบาลที่จำแนกเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ กลไกภายใต้ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กลไกภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กลไกภายใต้ พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ให้ผสานตัวเข้าหากัน เพื่อช่วยกันทำงานพัฒนาสุขภาพหรือสุขภาวะที่มุ่งสู่ทิศทาง “สร้างนำซ่อม” ร่วมกันต่อไป

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ถูกตราขึ้นในรัฐบาลอภิสิทธิ์ฯ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งประเด็นหลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ การให้เรียนฟรี 15 ปี โดยรัฐอุดหนุนในเรื่อง ค่าเล่าเรียนอุดหนุนรายหัว ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และ ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน รัฐบาลมีนโยบายให้นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพทุกคนได้รับการแจกหนังสือเรียนแทนการยืมเรียน เพื่อให้การศึกษาได้ครอบคลุมปวงชนทั้งหมด สำหรับการเรียนฟรีนั้นหมายถึงการอุดหนุนที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกคนควรจะได้รับบริการการศึกษา เจตนารมณ์ในการพัฒนา

คุณภาพการศึกษาควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับผู้เรียน จึงกำหนดให้มีโครงการที่เป็นนโยบายหลักเข้ามาเสริมเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ใน 4 เรื่อง คือ การพัฒนาครู การพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา การพัฒนาโรงเรียนดีและการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอนและการประเมินผล

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) เป็นกฎหมายด้านส่งเสริมสวัสดิการและคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน โดยการแก้ไขที่สำคัญในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แก่ การให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เดือนละ 500 บาท เพื่อลดภาระค่าครองชีพและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ

อิทธิพลจากต่างประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการเมืองมีผลต่อการความรวดเร็วในการตรากฎหมาย และ ประเภทของกฎหมายที่รัฐสภาเลือกบรรจุในวาระเพื่อพิจารณา อิทธิพลจากต่างประเทศได้ทำให้ระเบียบทางกฎหมายภายในประเทศมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับกฎหมายทั้งในระดับชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบที่ต้องพึ่งพาการส่งออก และต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศทำให้ต่างประเทศมีส่วนในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายในหลายส่วนโดยเฉพาะเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น สหประชาชาติ องค์กรการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยต้องเคารพและปฏิบัติตามมิตต่าง ๆ ขององค์กรระหว่างประเทศนั้น ๆ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2554 พบว่าทั้งสามปัจจัยได้แก่ 1) ลักษณะเฉพาะในการบริหารงานของรัฐบาล 2) โครงสร้างของรัฐสภาและบทบาทสมาชิกรัฐสภา 3) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าลักษณะเฉพาะในการบริหารงานของรัฐบาลมีอิทธิพลมากที่สุดต่อการตรากฎหมายทั้งในด้านวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย เนื่องจากหากรัฐบาลเป็นรัฐบาลพรรคเดียว เช่นรัฐบาลพรรคเดียวของพรรคไทยรักไทย ที่สามารถผ่านร่างกฎหมายไปได้ถึง 59 ฉบับในระยะเวลา 4 ปี หรือประมาณ 15 ฉบับต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลผสมของนายอภิสิทธิ์ที่สามารถผ่านร่างกฎหมายได้เพียง 11 ฉบับในระยะเวลา 2.5 ปี หรือ 4 ฉบับต่อปีเท่านั้น ทั้งนี้วัตถุประสงค์และเนื้อหาของกฎหมายก็จะสอดคล้องกับนโยบายการหาเสียงของพรรคไทยรักไทย โดยปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะในการบริหารงานของรัฐบาลเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการร่างและผ่านกฎหมายทั้งในด้านจำนวนและเนื้อหาของกฎหมาย

2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากสมมติฐานที่ 2 กระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วงพ.ศ.2544–2554 ได้มีการเปลี่ยนกลุ่มครอบงำอำนาจหรือฐานอำนาจทางการเมืองจากชนชั้นนำราชการและชนชั้นกลางในเมืองที่เติบโตมาจากยุคเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ไปสู่ชนชั้นกลางระดับล่างในชนบทที่ได้มีบทบาทในยุคเศรฐกิจ

ฟื้นตัวจากรัฐบาลทักษิณ การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

กฎหมายด้านสังคมวัฒนธรรม

กฎหมายด้านสังคมวัฒนธรรมที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในช่วงปี 2544 – 2554 นั้นมีจำนวน 14 ฉบับ ประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านศาสนาและวัฒนธรรม จำแนกตามช่วงรัฐบาลได้แก่

รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 – 2549) จำนวน 5 ฉบับประกอบด้วย 1)พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 2) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 3) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 4) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 36) พ.ศ. 2548 และ 5) พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ จุลานนท์ (พ.ศ. 2559 – 2551) จำนวน 5 ฉบับประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 2) พระราชบัญญัติคำนำหน้านามหญิง พ.ศ. 2551 3) พระราชบัญญัติผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และ 5) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 – 2554) จำนวน 4 ฉบับ ประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2553 2) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 3) พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 และ 4) พระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

จากกฎหมาย 14 ฉบับดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่ไม่ทันสมัยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ ในสมัยรัฐบาลทักษิณฯ พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งถือครองเสียงข้างมาก และได้นำนโยบายส่งเสริมการบริโภคภายในประเทศ ส่งเสริมการกระจายรายได้ และจัดหาเงินทุนให้แก่ประชาชนในชนบทตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง และมีการนำโครงการประชานิยม เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทักษิณฯ เป็นแนวทางการปกครองลักษณะ ซีอีโอที่มีแนวโน้มในทางอำนาจนิยม รวมศูนย์อำนาจและการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ รัฐบาลทักษิณฯ เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญลดทอนอำนาจการ

ตรวจสอบและถ่วงดุล และสร้างปัญหากับองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมีการคุกคามคำวิจารณ์เพื่อให้มีการวิจารณ์ในเชิงบวกเท่านั้น โดยเฉพาะในด้านการปราบปรามยาเสพติด

กฎหมายด้านการศึกษา

กฎหมายด้านการศึกษาที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในช่วงปี 2544 – 2554 นั้นมีจำนวน 12 ฉบับ ประกอบด้วย กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้ประชาชนทุกประเภท และการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา ได้แก่

รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 – 2549) จำนวน 6 ฉบับประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (เฉพาะหมวด 7) พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะฯ พ.ศ. 2547

รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ จุลานนท์ (พ.ศ. 2549 – 2551) จำนวน 1 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 – 2554) จำนวน 5 ฉบับ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

จากกฎหมาย 12 ฉบับดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่ไม่ทันสมัยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ รวมถึงเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชน สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้เกิดขึ้น

3. สมมติฐานที่ 3 ความเปลี่ยนแปลงลักษณะของรัฐบาลในการปกครองประเทศส่งผลให้เนื้อหาในการตรากฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันกับอุดมการณ์หลักที่รัฐบาลนั้นยึดถือ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2554 พบว่า ลักษณะเฉพาะในการบริหารงานของรัฐบาล มีผลต่อการจัดโครงสร้างรัฐสภาและบทบาทสมาชิกรัฐสภา รวมถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนใหญ่ซึ่งต่างมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับอุดมการณ์ของรัฐบาลนั้น ๆ เช่น การอนุมัติเงินกู้ให้รัฐบาลพม่าผ่านทางธนาคารส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) ของกระทรวงการคลัง จำนวน 8,000 ล้านบาท และรัฐบาลพม่านำไปจัดหาอุปกรณ์การสื่อสารจากบริษัท ชินคอร์ป ซึ่งเป็นกลุ่ม

ทุนใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคต้นสังกัดของนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้านลักษณะของรัฐบาลส่งผลให้เนื้อหาในการตรากฎหมายเป็นไปตามทิศทางเดียวกับอุดมการณ์ของรัฐบาลในสมัยนั้น โดย รัฐบาลทักษิณฯ มีลักษณะของรัฐบาลในด้านการส่งเสริมการกระจายรายได้ และเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง จะพบว่า กฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐบาลทักษิณฯ จะเน้นไปที่กฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และ การลดค่าใช้จ่ายของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้าน แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หรือ กฎหมายที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของกลุ่มเปราะบาง เช่น กลุ่มผู้สูงวัย และ กลุ่มคนพิการ จะได้รับการพิจารณาน้อยลงเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่สร้างรายได้ให้กับประเทศ ตามลักษณะของรัฐบาลทักษิณฯ

ในส่วนของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ฯ มีลักษณะของรัฐบาลชั่วคราวที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปราบปรามทุจริต ตามเนื้อหาหลักของการรัฐประหารในปี 2549 ดังนั้น รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ฯ จะเน้นออกกฎหมายเพื่อการปราบปรามการทุจริต และ ส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 เป็นต้น

และในรัฐบาลอภิสิทธิ์ฯ เป็นรัฐบาลที่มีลักษณะต้องการทำให้ประชาชนทราบถึงความเป็นประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง และ ต้องการทำให้สังคมสงบสุขจากการประท้วง ดังนั้น รัฐบาลอภิสิทธิ์ฯ จะเน้นออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบสังคม และสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย

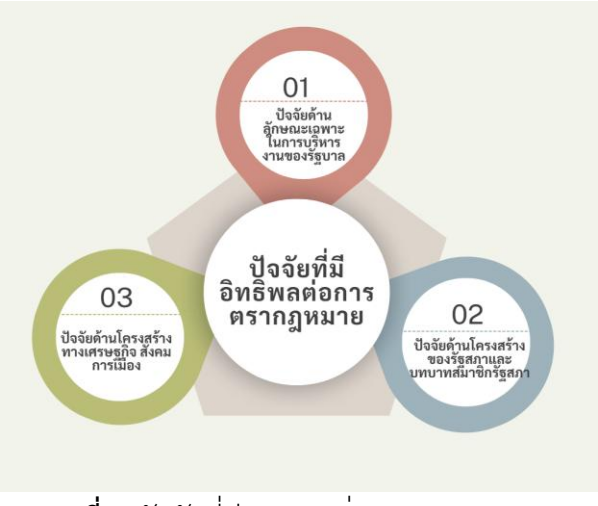
โดยสรุปการที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ไม่กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ในการตีความสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่มีการโต้แย้งการดำเนินการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม รัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังมีการตีความสภาพบังคับของแนววินิจฉัยว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแนวทางที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาลักลั่นในการส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่า เมื่อมีการตรากฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดพิจารณาวินิจฉัยความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ เพียงใด และกฎหมายนั้นจะสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเข้าไปทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังอาจส่งผลให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ให้ความสนใจต่อบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการกำาหนดสภาพบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิงทำให้ฝ่ายตุลาการ ไม่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้คงมีแต่เพียงสภาพบังคับทางการเมือง ซึ่งเป็นการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลและ รัฐสภาเท่านั้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล มีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในรัฐสภาด้วย การที่แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2492 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 นั้น มีการบัญญัติสภาพ บังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพ บังคับทางกฎหมาย โดยประชาชนจะใช้สิทธิมาฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม แนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ดังเช่น ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย บังคลาเทศ เป็นต้น ซึ่งได้ กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ศาลไม่สามารถ พิจารณาตรวจสอบการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางให้รัฐบาลหรือรัฐสภานำเนินการเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด แสดงให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนั้น เป็นบทบัญญัติที่ต้องการกำหนดอุดมการณ์หรือหลักการสำคัญที่ประเทศนั้นยึดถือเป็นหลักรวมทั้งกำหนดเป็นภาระหน้าที่และ แนวทางสำหรับดำเนินการตามภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้มีสภาพบังคับทาง การเมืองเป็นหลัก อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ตัดบทบัญญัติที่เคยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ว่าและการ “แนวนโยบายของรัฐเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก เนื่องจาก รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้รับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะฟ้องให้หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็น นิติบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะมาตรา 76 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทำแผนการบริหาร ราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน จากการตรวจสอบพบว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ในแต่ละด้านแตกต่าง จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เคยบัญญัติไว้ เพราะแนวนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติแยกเป็นหมวดหมู่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ส่วนราชการและ

หน่วยงานของรัฐวางแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมาย รวมทั้งจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

การที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ไม่กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ในการตีความสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่มีการโต้แย้งการดำเนินการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม รัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังมีการตีความสภาพบังคับของแนววินิจฉัยว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแนวทางที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาลักลั่นในการส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่า เมื่อมีการตรากฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ เพียงใด และกฎหมายนั้นจะสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเข้าไปทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังอาจส่งผลให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ให้ความสนใจต่อบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการกำาหนดสภาพบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิงทำให้ฝ่ายตุลาการ ไม่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้คงมีแต่เพียงสภาพบังคับทางการเมือง ซึ่งเป็นการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลและ รัฐสภาเท่านั้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล มีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในรัฐสภาด้วย



ภาพที่ 1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตรากฎหมาย

สรุป

การที่แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2492 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 นั้น มีการบัญญัติสภาพ บังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพ บังคับทางกฎหมาย โดยประชาชนจะใช้สิทธิมาฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ดังเช่น ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย บังคลาเทศ เป็นต้น ซึ่งได้ กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ศาลไม่สามารถ พิจารณาตรวจสอบการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางให้รัฐบาลหรือรัฐสภานำเนินการเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด แสดงให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนั้น เป็นบทบัญญัติที่ต้องการกำหนดอุดมการณ์หรือหลักการสำคัญที่ประเทศนั้นยึดถือเป็นหลักรวมทั้งกำหนดเป็นภาระหน้าที่และแนวทางสำหรับดำเนินการตามภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้มีสภาพบังคับทาง การเมืองเป็นหลัก อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ตัดบทบัญญัติที่เคยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ว่าและการ “แนวนโยบายของรัฐเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก เนื่องจาก รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้รับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะฟ้องให้หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็น นิติบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะมาตรา 76 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทำแผนการบริหาร ราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน จากการตรวจสอบพบว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ในแต่ละด้านแตกต่าง จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยบัญญัติไว้ เพราะแนวนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติแยกเป็นหมวดหมู่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐวางแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมาย รวมทั้งจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

การที่รัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติม สิทธิต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งได้มีการบัญญัติอยู่ในหมวด 5 คือ หมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 คือ หมวดสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น เรื่องการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ หรือการมีสิทธิในการที่จะได้รับค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยอาจเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เนื่องจากกลไกตรวจสอบการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ในการ ดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ

References

Kerddet, M. (2024). The significance of enacting the Act on the establishment of vocational education institutions by local administrative organizations. *Humanities and Social Sciences Nakhonsawan Rajabhat University Academic Journal, 11*(2), 34–50.

Lertthamthewi, P. (2021). Legislation restricting rights or freedoms of the people under constitutional conditions. *Ramkhamhaeng Law Journal, 10*(2), 59–100.

Saenglee, J. (2020). *Fundamental characteristics of parliamentary governance: A comparative study of parliamentary systems in the United Kingdom, France, Germany, Japan, and Thailand.* [Master's thesis, Thammasat University].

Secretariat of the House of Representatives. (2017). *The legislative process under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.* Bangkok.

Secretariat of the Senate. (2014). Principles of good legislation by the legislative branch or parliament. *Thai Parliamentary Journal, 62*(3), 189–202.

Thailand Development Research Institute. (2014). *Regulatory Impact Analysis.* Bangkok.

Thailand Development Research Institute. (2015). *Impact assessment of the legislative process: A case study of Thailand.* Bangkok.