บทที่ 2
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิเคราะห์การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศลาวและวิเคราะห์โครงสร้างภายในรัฐธรรมนูญ พบว่า แนวความคิดของระบอบรัฐธรรมนูญตะวันตก โดยเฉพาะแนวความคิดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศลาว ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในอดีตประเทศลาวได้เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสเป็นเวลานานหลายสิบปี โดยเฉพาะแนวความคิดในเรื่องสัญญาประชาคมของรุสโซเกี่ยวกับสภาวะตามธรรมชาติแล้วมนุษย์มีเสรีภาพในการดำรงอยู่ แต่ในสภาวะดังกล่าวไม่มีความปลอดภัย ทำให้ทุกๆคนจำต้องมารวมตัวกันเพื่อทำสัญญาประชาคม จำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต ความจำเป็นต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคมจึงปรากฏขึ้นรวมทั้งการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินภารกิจต่างๆของรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสปปลาวนั้น ประกอบด้วยประธานประเทศ สภาแห่งชาติ รัฐบาล ศาลประชาชนและอัยการประชาชน

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้ปรากฏแนวความคิดการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออซึ่งได้แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวก็ได้มีการคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกัน สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศลาวก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเป็นสามองค์กรคือ องค์กรนิติบัญญัติได้แก่สภาแห่งชาติซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน องค์กรบริหารได้แก่รัฐบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติ องค์กรศาลประชาชนและอัยการประชาชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติ เมื่อศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศลาวแล้วเห็นบางประเด็นที่มีความแตกต่างจากการแบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดของมองเตสกีเออดังเช่น ประการแรกองค์กรนิติบัญญัติก็คือสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบองค์กรบริหาร ศาลประชาชน และอัยการประชาชนหรือสามารถกล่าวได้ว่าสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็นเพราะสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนองค์กรอื่นเช่นองค์กรบริหาร ศาลประชาชนและอัยการประชาชนเป็นองค์กรที่สภาแห่งชาติเป็นผู้เลือกตั้ง ประการที่สององค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาวประกอบด้วยศาลประชาชนและอัยการประชาชน

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้ให้ความสำคัญกับอัยการประชาชนมาก โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติกฎหมายขององค์กรของรัฐต่างๆ และอำนาจหน้าที่ในการกล่าวฟ้องคดีต่อศาล เมื่ออัยการประชาชนมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีและเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญเท่าๆกับศาลประชาชน เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติศาลประชาชนและอัยการประชาชนไว้ในหมวดเดียวกัน และเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญเท่าๆกัน หรือสามารถกล่าวได้ว่าประธานศาลประชาชนสูงสุดและหัวหน้าอัยการประชาชนสูงสุดมีตำแหน่งเท่าๆกัน ประการที่สาม ได้แก่การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศลาวพบว่าได้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆดังนี้ คือ

1.การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากประเทศลาวเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจอยู่ที่สภาแห่งชาติ เพราะฉะนั้น การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติจึงประกฏให้เห็นบางกรณีดังนี้ คือ

- การให้รัฐบาลมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ[1] เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย และสามารถแสดงความประสงค์ของตนว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายอย่างใด ในทางปฏิบัติก็เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาแห่งชาติส่วนมากเป็นการเสนอโดยรัฐบาล

- ผู้เข้าร่วมประชุมสภาแห่งชาตินอกจากสมาชิกสภาแห่งชาติยังมีสมาชิกของรัฐบาล ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐบาลได้มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อมูลที่ถูกต้องกับความจริง และเพื่อให้การลงมติของสภาแห่งชาติดำเนินไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

- รัฐธรรมนูญของประเทศลาวให้อำนาจประธานประเทศในการถ่วงดุลอำนาจของสภาแห่งชาติได้ในสองกรณี คือ กรณีแรก ได้แก่การยับยั้งกฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองแล้ว กล่าวคือ กฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองแล้วต้องส่งให้ประธานประเทศเพื่อประกาศใช้โดยรัฐดำรัสของประธานประเทศภายในระยะเวลา สามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมสภาแห่งชาติได้ให้การรับรองเป็นต้นไป ในระยะเวลาดังกล่าวประธานประเทศมีสิทธิเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาคืนใหม่ ในการพิจารณากฎหมายคืนใหม่นั้นหากที่ประชุมสภาแห่งชาติมีมติยืนยันตามเดิม ประธานประเทศต้องประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวภายในสิบห้าวัน กรณีที่สอง การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐบาลท่านใดท่านหนึ่ง หากที่ประชุมสภาแห่งชาติมีมติไม่ไว้วางใจ ในกรณีดังกล่าว ประธานประเทศมีสิทธิเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณา

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 70 ข้อสอง.

มตินั้นคืนใหม่ โดยที่ประธานประเทศต้องดำเนินการภายในระยะเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงภายหลังที่สภาแห่งชาติได้มีมติไม่ไว้วางใจ การที่สภาแห่งจะพิจารณามติคืนใหม่เป็นครั้งที่สองได้นั้นให้เวลาเลยไปสี่สิบแปดชั่วโมงห่างจากการพิจารณาครั้งแรก ถ้าการพิจารณาของสภาแห่งชาติในครั้งที่สองหากไม่ได้รับความไว้วางใจ รัฐบาล หรือสมาชิกรัฐบาลท่านนั้นต้องลาออก

การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาวนั้น ไม่ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภาแห่งชาติ ผู้เขียนมีความเห็นว่าอาจเป็นเพราะสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นองค์กรที่แสดงออกถึงเจตจำนงสูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ส่วนรัฐบาลเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้บัญญัติอำนาจของรัฐบาลในการยุบสภาแห่งชาติได้

2.การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้บัญญัติเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลไว้หลายกรณีโดยเฉพาะการถ่วงดุลโดยสภาแห่งชาติซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

- สภาแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ของฝ่ายบริหารเช่น ประธานประเทศ นายกรัฐมนตรี สมาชิกรัฐบาล พร้อมกันนั้น สภาแห่งชาติก็มีอำนาจในการปลดบุคคลดังกล่าวมาข้างต้นนั้นออกจากตำแหน่งด้วยวิธีการอภิปรายแล้วลงมติไม่ไว้วางใจ

- สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล บุคคลที่ถูกชักถามต้องให้การชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยวาจาหรือเป็นรายลักษณ์อักษร[2] การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามได้นั้นทำให้นายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐบาลต้องมีความระมัดระวังการบริหารให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรมเพราะจำต้องให้เหตุผลประกอบการกระทำของตน

- สภาแห่งชาติมีอำนาจในการอนุมัติพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมและเงินงบประมาณแห่งรัฐเพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินตามใจชอบ พร้อมกันนั้น สภาแห่งชาติยังมอบหมายให้กรรมาธิการสามัญประจำสภาแห่งชาติติดตามตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของรัฐว่า ได้มีการใช้ไปโดยถูกต้องตามแผนการที่ได้นำเสนอต่อสภาแห่งชาติหรือไม่และรัฐบาลต้องรายงานการปฏิบัติแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม และงบประมาณแห่งรัฐต่อสภาแห่ชาติเพื่อให้ที่ประชุมสภาแห่งชาติให้การรับรองอีกครั้งหนึ่ง

---

[2] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 63.

3. การถ่วงดุลอำนาจศาลประชาชนและอัยการประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สภาแห่งชาติมีอำนาจในการเลือกตั้ง หรือปลดตำแหน่งประธานศาลประชาชนสูงสุด และหัวหน้าอัยการประชาชนสูงสุด และให้มีอายุการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นเอกราชของชาติ เป็นประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยและมีผืนแผ่นดินที่มีอาณาเขตเป็นของตนเองอย่างชัดเจนอันเป็นที่รับรู้ของประเทศใกล้เคียงและสากล ซึ่งรัฐต้องใช้อำนาจอธิปไตยในขอบเขตพื้นที่ดังกล่าวกับประชาชนที่ดำรงชีวิตในพื้นที่นั้นซึ่งประกอบด้วยหลายเผ่าชนที่มีความเป็นเอกภาพในทุกด้าน อีกประการหนึ่งประเทศลาวเป็นรัฐเดี่ยวมาตั้งแต่สมัยอดีตเพราะฉะนั้น จึงไม่สามารถที่จะแบ่งแยกได้ และในการปกครองประเทศได้มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติที่กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่มีความสำคัญจึงมีขั้นตอนในการจัดทำและการแก้เพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างไปจากการจัดทำและการแก้ไขกฎหมายประเภทอื่น เช่นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีการสร้างตั้งคณะกรรมการระดับชาติเป็นองค์ที่มีอำนาจดำเนินการ ส่วนการพิจารณาให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการให้การรับรองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของสภาแห่งชาติ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบมากกว่าสองในสามของสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดที่เกี่ยวกับการสถาปนาระบอบการปกครอง แม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศลาวจะไม่ได้กำหนดโดยตรงว่าเป็นกฎหมายสูงสุด แต่เมื่อศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นได้ว่ามีการบัญญัติความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้โดยทางอ้อม ดังที่มาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า " รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ กฎหมายทุกฉบับต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ" จากเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายทุกฉบับต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมีความหมายว่า กฎหมายไม่อาจมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมาย อีกประการหนึ่ง ในข้อความที่ว่า เป็นกฎหมายพื้นฐานของชาตินั้นก็แสดงให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ เพราะว่าเนื้อหาดังกล่าวมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่มีความสำคัญของชาติเพราะได้กำหนดกฎเกณฑ์ของการปกครองประเทศเอาไว้ ซึ่งกฎหมายประเภทอื่นไม่มีการกำหนดเช่น

- การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาวองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประกอบด้วย

สภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ประชาชนเป็นผู้จัดตั้งขึ้นโดยตรงจึงเป็นองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิและประโยชน์ของประชาชนเผ่าต่างๆ เป็นองค์กรอำนาจแห่งรัฐ เป็นองค์กรนิติบัญญัติติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรบริหาร ศาลประชาชน และอัยการประชาชน[3] ประธานประเทศก็เป็นสถาบันหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นประมุขรัฐแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นผู้แทนประชาชนลาวบรรดาเผ่าในการดำเนินภารกิจภายในและต่อกับต่างประเทศ[4] รัฐบาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยองค์กรหนึ่งและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการบริหารประเทศ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาว และได้กำหนดเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐบาลเป็นองค์กรบริหารแห่งรัฐ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในทุกด้านคือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม-สังคม ป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ และการต่างประเทศ[5] องค์กรศาลประชาชนและอัยการประชาชน รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติในการเลือกตั้งประธานศาลประชาชนสูงสุด ส่วนการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติและได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลในการเป็นองค์กรพิพากษาแห่งรัฐ การพิจารณาตัดสินคดีของศาลต้องดำเนินเป็นคณะ และผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระ ส่วนอัยการนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอัยการประชาชนสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติเป็นผู้เลือกตั้ง ส่วนพนักงานสอบสวนของอัยการได้รับการแต่งตั้งโดยอัยการประชาชนสูงสุด พร้อมนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไว้ 2 ประการคือ ประการแรกติดตามตรวจสอบการเคารพกฎหมายของกระทรวง องค์กรเทียบเท่ากระทรวง องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐ และประชาชน ประการที่สอง ได้แก่การสั่งฟ้องคดีต่อศาล

- รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งในองค์รัฐต่างๆดังนี้ คือ สภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ตามหลักการทั่วไป เสมอภาค โดยตรง และลงคะแนนลับ[6] การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติได้ใช้วิธีรวมเขตเลือกตั้งโดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่จะพึงมีในแต่ละเขตเลือกตั้งใช้วิธีการคำนวณจากจำนวนพลเมืองห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาแห่งชาติหนึ่งคน สภาแห่งชาติมีอายุการห้าปี ส่วนประธานประเทศได้รับการเลือกตั้ง

---

[3] รัฐธรรมนูญแห่งสปป ลาว มาตรา 52.

[4] รัฐธรรมนูญแห่งสปป ลาว มาตรา 65.

[5] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 69.

[6] รัฐธรรมนูญแห่งสปป ลาว มาตรา 4 วรรคสอง.

โดยสภาแห่งชาติ และคณะประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่จะสมัครเป็นประธานประเทศ การเลือกตั้งประธานประเทศต้องได้รับคะแนนสนับสนุนมากกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุม และประธานประเทศมีอายุการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ ในส่วนของรัฐบาลนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าองค์กรเทียบเท่ากระทรวง ในการให้การรับรองผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสิทธิและหน้าที่ของสภาแห่งชาติ โดยประธานประเทศจะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อสภาแห่งชาติ ส่วนรายชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกรัฐบาลนั้นจะเสนอโดยนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สภาแห่งชาติให้การรับรอง และรัฐบาลจะมีอายุการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเกี่ยวกับหลักการและวิธีการในการเลือกตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุดมีดังนี้คือ ประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุดได้รับการเลือกตั้งโดยสภาแห่งชาติตามการเสนอของประธานประเทศ[7] ส่วนการแต่งตั้งรองประธานศาลประชาชนสูงสุดและรองอัยการประชาชนสูงสุดเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศ โดยประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุดตามลำดับเป็นผู้เสนรายชื่อ

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวฉบับ ค.ศ. 1991 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศลาวภายหลังจากที่ได้มีการสถาปนาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเมื่อปี ค.ศ 1975 อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญภายหลังจากการปฏิวัติ เพราะว่า ก่อนหน้านี้ประเทศลาวได้เป็นประเทศอาณานิคมของต่างประเทศมาเป็นเวลาหลายสิบปี การที่ประเทศชาติได้รับความเป็นเอกราช รัฐธรรมนูญของประเทศลาวจึงต้องให้ความสำคัญกับบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของ ในนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่น ความเสมอภาคทางกฎหมาย การกำหนดเกี่ยวกับความเสมอภาคทางกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพราะว่า ก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 1975 สังคมของประเทศลาวเกิดมีการแบ่งแยกระหว่างคนรวยกับคนจน คนที่อาศัยอยู่ตัวเมืองกับคนที่อาศัยอยู่ชนบท มีการแบ่งแยกระหว่างชนเผ่าต่างๆ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความแบ่งแยกในสังคมในอดีต ให้ประชาชนทุกคนมีความสามัคคีช่วยเหลือกัน นอกจากนั้นยังรับรองความทัดเทียมกันระหว่างหญิงชาย (ในอดีตผู้หญิงส่วนมากจะเป็นผู้ทำงานในบ้าน โอกาสที่จะได้รับการศึกษามีน้อยและได้เข้ารับราชการก็มีน้อย) รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับความทัดเทียมกันระหว่างหญิงชาย โดยในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าผู้หญิงได้มีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น จึงนำไปสู่การเข้ารับราชการมากขึ้นเช่นกัน เช่น สภาแห่งชาติมี

---

[7] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 53 ข้อสอง.

สมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด 100 คน เป็นผู้หญิงยี่สิบห้าคน ผู้หญิงก็ได้รับตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง เช่น รองประธานสภาแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ โดยวิธีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจตามแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของมองเตสกีเออ ซึ่งได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ก็เนื่องจากไม่ต้องการให้อำนาจตกอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพราะเมื่อใดอำนาจตกอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือองค์กรเพียงองค์กรเดียวมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต จึงต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเพื่อใช้อำนาจรัฐด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มีวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นการเฉพาระ สำหรับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้แบ่งออกเป็น องค์กรนิติบัญญัติได้แก่สภาแห่งชาติ องค์กรบริหารได้แก่รัฐบาล และองค์กรศาลประชาชนและอัยการประชาชน ส่วนการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ สังเกตเห็นว่าสภาแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอื่นมากกว่า ทั้งนี้ก็เพราะว่า สภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชน จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศเป็นอย่างมาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศนั้นประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านตัวแทนของตน เมื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศลาว พบว่า ได้มีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งเป็นตัวแทนของตนในการปกครองประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาชนเผ่านั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติไว้หลายประการดังเช่น การเลือกตั้งหรือปลดออกจากตำแหน่งประธานประเทศแห่ง สปป ลาว การให้การรับรองการเสนอแต่งตั้งหรือปลดออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐบาล เลือกตั้งหรือปลดออกจากตำแหน่งประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและงบประมาณแห่งรัฐประจำปี นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้การรับรองกฎหมาย การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐบาล การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

ปกครองประเทศนั้นนอกจากที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยผ่านทางตัวแทนของตนแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศโดยทางตรงเช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิปลดผู้แทนของตนหากมีการประพฤติที่ไม่สมเกียรติศักดิ์ศรีและขาดความไว้วางใจจากประชาชน[8] พลเมืองมีสิทธิในการร้องทุก ร้องฟ้อง และเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นอันส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ส่วนบุคคล

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้จัดตั้งองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิ์อำนาจและผลประโยชน์ของตน ซึ่งมีชื่อว่าสภาแห่งชาติ[9] จากนั้น สภาแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนและได้รับการมอบอำนาจจากประชาชนจะดำเนินการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองต่างๆเพื่อทำการบริหารประเทศโดยมีความรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่มนุษย์ร่วมกันตกลงให้เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองสังคม จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมจึ่งต้องอยู่เหนือผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง รัฐธรรมนูญจึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของสังคมนั้น ที่ทุกคนต่างให้ความเคารพ[10]

2.1.1.1 ความจำเป็นที่ต้องมีการปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2.1.1.1.1 ความจำเป็นที่ต้องมีการปกครอง ในสังคมมนุษย์มีความจำเป็นที่ต้องมีการปกครอง ทั้งนี้ก็เพราะว่า ลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์มีเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด การใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจำกัดของมนุษย์ดังกล่าวได้กระทบต่อกับเสรีภาพของผู้อื่น เมื่อสมาชิกภายในสังคมต่างก็ใช้เสรีภาพของตนไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด จึงทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันขึ้นและต่างฝ่ายต่างก็ต้องได้ระมัดระวังว่าจะถูกทำร้ายตลอดเวลา เพราะฉะนั้น สมาชิกภายในสังคมจึงต้องมารวมกันเพื่อทำพันธะสัญญาโดยที่ยินยอมสละเสรีภาพของตนในส่วนที่จะกระทบกับเสรีภาพของผู้อื่น และเสรีภาพในส่วนที่ตนสละไปนั้นจะเท่ากับ

---

[8] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 4 วรรคสาม.

[9] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 4 วรรคหนึ่ง.

[10] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า " ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ "**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.หน้า 14.

เสรีภาพของตนที่จะได้รับมาเพราะจะไม่ถูกผู้อื่นละเมิด และมอบให้องค์อธิปัตย์เพื่อให้รัฐาธิปัตย์ทำหน้าที่ปกครองและเป็นหลักประกันว่าสิทธิของตนจะไม่ถูกละเมิดจากบุคคลอื่น พร้อมนั้นก็ตรากฎหมายมาเป็นกลไกในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของคนทุกคนในประชาคม ตามแนวความคิดของล็อคนั้น มนุษย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ กฎหมายจึ่งเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพ หมายความว่าเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นต้องถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อความสงบและมั่นคงในชีวิตของทุกคน เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้บุคคลที่มีเสรีภาพและนำใช้เสรีภาพของตนโดยไม่ไปรบกวนเสรีภาพของผู้อื่นในฐานะที่ดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น มีความจำเป็นต้องมีการปกครอง เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และกรอบแห่งอำนาจที่สามารถรักษาสมดุลระหว่างการมีชีวิตอยู่โดยลำพังตนเองกับการมีชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมตลอดจนกรอบของเสรีภาพส่วนบุคคลกับเสรีภาพในการดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม[11]

2.1.1.1.2 ความจำเป็นที่ต้องมีรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีรัฐธรรมนูญ เพราะว่ารัฐธรรมนูญ เป็นเอกสารที่มีความสำคัญของชาติซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ การจัดตั้งองค์กรทางการเมือง พร้อมอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมจึ่งอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าโดยรัฐมีหน้าที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้การปกครองและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศรวมทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ

2.1.1.2 หลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นวิธีการปกครองที่ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในทางตรงหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยผ่านผู้แทนของตน จึงเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน[12] นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งสถาบันรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ทำ

---

[11] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า " ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ "**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.หน้า 15.

[12] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า " ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ "**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2548.หน้า 16.

ให้เกิดความต่อเนื่องของการใช้อำนาจรัฐ เพราะเป็นการใช้ผ่านองค์กรหรือสถาบันที่สมมุติขึ้นโดยมีบุคคลเข้ามาเป็นตัวแทนใช้อำนาจแทนองค์กรเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ใช้อำนาจแทนองค์กรไม่มีผลกระทบต่อการกระทำใดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจแทนรัฐของบุคคลในอดีต เมื่อรัฐเป็นสถาบันจึงต้องมีกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอนของบุคคลที่จะมาใช้อำนาจแทนรัฐ ผู้ที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจแทนรัฐ จะเห็นได้จากการปกครองโดยบุคคลคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์[13] แต่การที่อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในบุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลเดียวแล้วย่อมจะทำให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตและอาจเป็นการละเมิดต่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวมได้ จึ่งเกิดแนวความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเดียวให้ไปเป็นของประชาชนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือรัฐประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงทางความคิดอันเป็นผลมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของล็อค และมองเตสกิเออ กับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ กับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของซิเอเยส์[14]

2.1.1.2.1ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจของจอห์น ล็อด และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ

ก. ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของจอห์น ล็อค โดยที่จอห์น ล็อคได้มีแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรืออำนาจสมาพันธ์ และจำกัดไม่ให้มอบการใช้อำนาจดังกล่าวให้กับกลุ่มบุคคลเดียวกันทั้งหมด แต่จะต้องแยกอำนาจการออกกฎหมายออกจากอำนาจบังคับใช้กฎหมายและมอบให้เป็นของสภานิติบัญญัติส่วนอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายมอบให้กับฝ่ายบริหาร สำหรับอำนาจสมาพันธ์นั้นจะเอาไปรวมอยู่กับอำนาจบริหารก็ได้ ดังนั้น ตามแนวความคิดของล็อคได้จำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามประเภท และมอบให้องค์กรผู้ใช้อำนาจเพียงสององค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร การจำแนกการใช้อำนาจและมอบให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจโดยไม่

---

[13] นพัตธร ฤทธิกาญจน์,**พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 37.

[14] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า" ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2548หน้า 16.

มอบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็จขาดสูงสุดทั้งหมดเพื่อจำกัดการใช้อำนาจและต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ

ล็อค เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งแยกออกจากกันนี้ เป็นอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะกฎหมายฉบับแรกของทุกรัฐก็คือกฎหมายที่จัดตั้งอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจที่จะต้องธำรงรักษาสังคมเอาไว้เช่นเดียวกับกฎมูลฐานต่างๆของธรรมชาติ ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ คือ จิตวิญญาณขององค์คณะการเมืองซึ่งสมาชิกทุกคนของรัฐต่างได้รับทุกสิ่งที่จำเป็นต่อการธำรงอยู่และความผาสุก ด้วยเหตุนี้ อำนาจบริหารย้อมอยู่ใต้อำนาจนิติบัญญัติ แต่อำนาจบริหารก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่คอยฟังแต่คำสั่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ผลประโยชน์ที่ทำให้การตัดสินใจของหลายสิ่งหลายอย่างต้องขึ้นกับดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าผู้ออกกฎหมายไม่อาจคาดการณ์อะไรล่วงหน้าได้ทุกเรื่อง และในบางกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างแคบและเคร่งคัดก็อาจสร้างความเสียหายได้ ผลประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนส่วนรวมจึ่งเป็นข้อจำกัด อีกประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้อำนาจนิติบัญญัติจะเป็นอำนาจสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ ก็มิได้หมายความว่า รัฐสภาจะมีอำนาจปราศจากขอบเขต เนื่องจากว่า ประชาชนได้ยินยอมสละสิทธิและเสรีภาพ(อำนาจอธิปไตย)และมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจแทนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในสังคม ฝ่ายบริหารก็เช่นเดียวกันถ้าผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐภาหรือกษัตริย์ ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของการมอบอำนาจไม่อาจให้การคุ้มครองประโยชน์ของสังคมได้ ประชาชนก็จะถอนความไว้วางใจถอนอำนาจกลับคืนมา เพื่อมอบหมายให้ผู้ที่เห็นสมควรต่อไป ตามแนวความคิดของล็อดถือว่าประชาชนคือผู้ครอบครองอำนาจสูงสุดที่แท้จริง ไม่ใช่รัฐสภา[15] การใช้สิทธิถอดถอนของประชาชนเป็นการต่อต้านอำนาจเด็จขาดวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ปกครองต้องไตร่ตรองให้ดีก่อนกระทำการ และทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายได้รับการเคารบและปฏิบัติตาม สิทธิในการถอดถอนผู้ปกครองตามแนวความคิดของล็อด คือ การเรียกร้องให้ใช้ความสุขุมและการปราณีประนอมกัน

ล็อคมีแนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการโดยจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบอำนาจโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญและไม่ต้องใช้อำนาจนั้นไปในทางละเมิดสิทธิในทรัพย์สินสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ตามธรรมชาติและไม่อาจสละอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายให้แก่องค์กรหรือบุคคลใดได้

---

[15] ปรีชา ช้างขวัญยืน, **ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง**, หน้า 57.

เนื่องจากประชาชนเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิมอบอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงอยู่เหนืออำนาจอื่นทุกองค์กรแต่ไม่อาจอยู่เหนือประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งอำนาจได้

ข. มองเตสกิเออ กับแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกิเออปฏิเสธการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียว มองเตสกิเออเชื่อว่า ทุกสิ่งจะพังพินาดหมดถ้าคนๆเดียว หรือคณะบุคคลเดียวกัน ขุนนาง หรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามคือ อำนาจออกกฎหมาย อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติต่างๆอันเกี่ยวกับกิจการสาธารณและอำนาจตัดสินอาชญากรรมหรือข้อพิพาทของเอกชน ทั้งนี้เพราะเสรีภาพจะมีอยู่ไม่ได้เลยถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวบเข้าอยู่ในมือคนๆเดียว หรือองค์คณะบุคคลเดียวกัน ในความเป็นจริงทฤษฎีการแยกอำนาจของมองเตสกิเออต้องการยืนยันเพียงว่าอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการจะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน โดยไม่ได้คิดไปไกลถึงจะมีการแยกอำนาจทั้งสามอย่างเด็ดขาดสิ่งที่มองเตสกิเออต้องการคือ ให้สามองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดร่วมกัน คือ กษัตริย์ ประชาชน และขุนนาง ทฤษฎีการเมืองของมองเตสกิเออเป็นทฤษฎีแห่งการถ่วงดุลระหว่างพลังอำนาจต่างๆซึ่งได้แก่ กษัตริย์ ประชาชน และขุนนาง[16]

มองเตสกิเออมีแนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเดียวโดยเสนอแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยการใช้อำนาจทั้งสามจะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน

2.1.1.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของชาติของซีเอเยส์

ก. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ อำนาจอธิปไตยหรือเจตจำนงทั่วไป ไม่ใช่การเอาเจตจำนงส่วนบุคคลมารวมกันเข้าและก็ไม่ใช่เจตจำนงเอกฉันท์ของทุกคนหมดหรือของจำนวนมาก แต่เป็นเจตจำนงของประชาคมหรือของรัฐ เจตจำนงทั่วไปนี้แสดงออกโดยเสียงข้างมากไม่จำเป็นเสมอไปต้องเป็นเสียงเอกฉันท์ องค์อธิปัตย์เป็นผู้กำหนดเจตจำนงทั่วไป เจตจำนงทั่วไปนี้ที่จริงคือประโยชน์ร่วมกัน การบังคับผู้ไม่ยอมรับเจตจำนงทั่วไปต้องเคารพเชื่อฟังกฎหมายที่เสียงข้างมากได้ลงมติ คือการทำเสรีภาพให้เป็นผล ไม่ใช่เป็นการละเมิด เพราะการลงมติในร่างกฎหมายฉบับหนึ่งโดยแท้จริงแล้วไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นแต่ต้องการชี้ลงไปว่าร่างกฎหมายนั้น

---

[16] พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, **ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่**, หน้า 73-77.

สอดคล้องหรือไม่กับเจตจำนงทั่วไปซึ่งจะรู้ได้ภายหลังการลงมติ[17] กฎหมายคือการแสดงออกของเจตจำนงทั่วไป เสรีภาพมีอยู่ได้โดยกฎหมาย การอยู่ใต้กฎหมายทำให้เราเป็นอิสระเพราะว่ากฎหมายต่างๆ ก็คือบันทึกเจตจำนงของพวกเราซึ่งอยู่ใต้กฎหมายและจะต้องเป็นผู้ออกกฎหมายเหล่านั้นเอง อำนาจออกกฎหมายเป็นเรื่องของผู้ที่เข้ามารวมกันเพื่อวางระเบียบสังคม รุสโซเห็นว่าโดยทั่วไปทุกคนต้องกานสิ่งดีงามเสมอแต่อาจมองไม่เห็นจึ่งต้องหาทางช่วยประชาชน โดยหาผู้นำทางในกิจการนิติบัญญัติเข้ามาจัดระบบนิติบัญญัติจัดทำกฎหมายมูลฐานให้กับประชาชนในระยะเริ่มต้นกฎหมายมูลฐานเหล่านี้จะเป็นแหล่งกำเนิดของสถาบันต่างๆที่ถาวรหรือในปัจจุบันเรียกว่ารัฐธรรมนูญโดยอาศัยความเป็นอัจฉริยะบุคคลและความชาญฉลาดเหนือมนุษย์ผู้นำกิจการนิติบัญญัติจะค้นพบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ดีที่สุดของสังคมที่จะเหมาะสมกับประชาชนต่างๆ ผู้นำทางนิติบัญญัตินี้ไม่ใช่องค์อธิปัตย์ไม่ปกครองบังคับบัญชามนุษย์เขาบัญชาก็แต่กฎหมาย เขาคือผู้ก่อตั้งรัฐแต่ไม่มาร่วมเป็นสมาชิกของรัฐ กฎหมายที่ผู้นำทางได้ตราขึ้นมาเขาไม่เป็นผู้บัญชาใช้ องค์คณะประชาชนหรือองค์อธิปัตย์เท่านั้นที่จะใช้อำนาจนี้[18]

กล่าวโดยสรุปแล้วอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดของรุสโซเกิดจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคม ที่เรียกว่าเจตจำนงส่วนรวม ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดที่จะตอบสนองความต้องการและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย รุสโซเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกและไม่อาจมอบให้ผู้ใดใช้แทนได้ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยคือเจตจำนงส่วนรวมของประชาชนจะให้ใครเป็นผู้แทนไม่ได้ จะเป็นได้แต่เพียงการปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น โดยควรแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการบัญญัติกฎหมายกับหน้าที่ในการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตามแนวความคิดของรุสโซถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเพราะเกิดมาจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคมโดยการมอบหรือโอนให้แก่รัฐาธิปัตย์ กฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับกับประชาชน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อนโดยการออกเสียงลงประชามติ กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วต้องได้รับการลงประชามติอีกทุกฉบับ แนวความคิดนี้เป็นรากฐานของแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและก่อให้เกิดการปกครองที่เรียกว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง

หลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ สำหรับประเทศลาวนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในการต่อสู้เพื่อ

---

[17] เรื่องเดียวกัน,หน้า94-95.

[18] เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-100.

ปลดปล่อยประเทศออกจากการเป็นเมืองขึ้นของต่างชาติต้องอาศัยกำลังของประชาชน ในปัจจุบันประเทศได้รับความเป็นเอกราชแล้ว รัฐจึงถือว่า สาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐประชาธิปไตยโดยประชาชน อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาเผ่า [19] ซึ่งมีความหมายว่า อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศชาติ เพื่อทำให้การปกครองประเทศดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีประสิทธิผลนั้น ประชาชนได้มอบอำนาจให้องค์กรของรัฐด้วยการเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมีชื่อว่าสภาแห่งชาติ เพื่อดำเนินการบริหารประเทศแทนประชาชน จากนั้นสภาแห่งชาติก็จะเลือกตั้งองค์กรต่างๆขึ้นมาเพื่อบริหารประเทศเช่น รัฐบาล ศาลประชาชน อัยการประชาชนเป็นต้น องค์การนิติบัญญัติ องค์การบริหาร ศาลประชาชน และอัยการประชาชน ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศชาติ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชน

ข. ซีเอเยส์กับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ซีเอเยส์ได้เสนอแนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งเป็นการปฏิเสธทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างรุนแรง ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าการแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนี้เป็นการกระทำที่แสดงออกในนามชาติ ชาติจึงเกิดมาจากเจตนารมณ์หรือสัญญาประชาคมที่ประชาชนได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้น เพื่อต่อต้านอำนาจการปกครองของขุนนางและกษัตริย์ที่มีอภิสิทธิ์เหนือประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึ่งถือว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใด เป็นที่มาของทุกสิ่งและเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ไม่ใช่เป็นของประชาชนอย่างที่รุสโซเข้าใจ ชาติจึงเป็นลักษณะในความเป็นจริงที่มีชีวิตจิตใจ ที่จะใช้อำนาจควบคุมและกำกับดูแลเหนือราษฎรทั้งหมด เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในสังคม โดยที่ประชาชนจะมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศแต่ประการใด หากแต่การที่ประชาชนได้มีสิทธิเลือกผู้แทน เป็นเพียงการเลือกผู้แทนเข้าไปทำการในนามของชาติเท่านั้น เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนเหล่านี้ แม้ผู้แทนจะได้รับการเลือกมาจากประชาชน แต่ก็จะมีความเป็นอิสระและแยกออกจากประชาขนทันที เพราะการเลือกผู้แทนนี้เป็นการกระทำตามหน้าที่อย่างหนึ่งของประชาชน เพื่อให้ผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยของชาติไม่ใช่เป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชน ในทางตรงกันข้าม กลับสามารถกระทำการใดๆ ได้อย่างเต็มที่ในนามของรัฐหรือชาติ จึ่งก่อให้เกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทนขึ้น อันเป็นการสนับสนุนการปกครองใน

---

[19] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 2 .

ระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม[20] ซึ่งแนวความคิดของเซเอเยส์นี้มีความแตกต่างไปจากรุสโซที่ปฏิเสธแนวความคิดในเรื่องการเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างมาก

นอกจากนี้ สิ่งใหม่ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ซีเอเยส์มอบไว้ให้วงการกฎหมายมหาชนก็คือแนวความคิดในเรื่องอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด กับอำนาจที่ได้รับมอบจากการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง โดยอำนาจทั้งสองนี้แตกต่างกันและส่งผลต่อแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดจะเป็นอำนาจของชาติ ที่จะใช้โดยผ่านทางผู้แทนให้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองอื่นๆเพื่อปกครองประเทศ เพราะฉะนั้นอำนาจนี้จึงเป็นอำนาจสูงสุด ปราศจากเงื่อนไขและข้อจำกัดใดๆ จะแตกต่างไปจากอำนาจที่สองคือ เป็นอำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรอื่นๆ ณ จุดนี้แนวความคิดของเซเอเยส์ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายจะต้องมีลำดับศักดิ์ซึ่งอาจแยกออกได้เป็นกฎหมายธรรมชาติจะมีฐานะสูงสุด ซึ่งไม่อาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ สิ่งที่รองลงมาก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเกิดจากชาติได้อ้างอำนาจของกฎหมายธรรมชาติ นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และโดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญนี้จะมอบอำนาจให้แก่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อใช้ตรากฎหมายลำดับรองคือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

2.1.1.3 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

2.1.1.3.1 ประชาธิปไตยโดยตรง หมายถึงการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการให้ความตกลงปัญหาต่างๆในการบริหารประทศ ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นวิธีการปกครองที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของ รุสโซ ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเกิดจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคม ที่เรียกว่าเจตจำนงรวม และถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดที่จะตอบสนองความต้องการและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เพราะฉะนั้นการตกลงปัญหาต่างๆในการปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิ

---

[20] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส," ใน **รวมบทความกฎหมายมาหาชนจากเว็บไซต์**www.pub-law.นันทวัฒน์ บรมานันท์ บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,2545), หน้า 331.

อำนาจอธิปไตยเสียก่อนโดยการออกเสียงประชามติ รัฐสภาจึ่งเป็นเพียงผู้แทนของประชาชนที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน มิเช่นนั้นอาจถูกถอนได้โดยประชาชน

จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศลาวเห็นว่าได้มีแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ดังเช่น

มาตรา 2 " ***รัฐแห่งสาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาเผ่า...*** " ซึ่งมีความหมายว่า ประชาชนลาวทุกเผ่าชนเป็นเจ้าของประเทศชาติอย่างมีความเสมอภาคกัน และอำนาจอธิปไตยซึ่งเกิดจากเจตนาจำนงทั่วไปของประชาชนในประเทศซึ่งถือเป็นอำนาจสูงสุดนั้นเป็นของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดนั้นประชาชนได้ก่อตั้งองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิ์อำนาจ และผลประโยชน์ของตนที่มีชื่อว่า สภาแห่งชาติ[21]เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน สภาแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนและได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจะเลือกตั้งคณะรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และเลือกตั้งองค์การตุลาการเพื่อทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรพิพากษาของรัฐ ในการดำเนินงานของ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

แนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรงที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศลาวก็คือบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสามที่กำหนดว่า "ผู้หย่อนบัตรเลือกตั้งมีสิทธิปลดผู้แทนของตนได้ถ้าหากเห็นว่ามีการประพฤติตนไม่สมเกียรติศักดิ์ศรีและขาดความไว้วางใจจากประชาชน" จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า สมาชิกสภาแห่งชาติของประเทศลาวเป็นตัวแทนของประชาชนจึ่งต้องประพฤติตนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของตน มิเช่นนั้นจะถูกถอดถอนได้โดยประชาชน

แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงอีกประการหนึ่งที่ปรากฏในมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว

มาตรา 36 " ***พลเมืองลาวผู้มีอายุแต่แปดปีขึ้นไป ล้วนแต่มีสิทธิหย่อนบัตรเลือกตั้ง และผู้มีอายุตั้งแต่ยี่สิบเอ็ดปีขึ้นไปล้วนแต่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่ผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และผู้ที่ถูกศาลตัดสินเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง***" จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเห็นได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติของประเทศลาวเป็นสิทธิของพลเมืองในการตัดสินใจในทางการเมืองของประชาชน โดยไม่มีมาตรการใดๆต่อผู้ที่ไม่ไปใช้

---

[21] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว,มาตรา 4 วรรคหนึ่ง.

สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

ข้อพิจารณาประการหนึ่งเกี่ยวกับแนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาว ก็คือ การออกกฎหมาย เพราะการออกกฎหมายตามแนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรงนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเสียก่อนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ โดยที่กฎหมายทุกๆฉบับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ได้รับความเห็นชอบของประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่มีผลใช้บังคับกับประชาชน ส่วนการออกกฎหมายของลาวไม่มีการออกเสียงประชามติ แต่จะมีการนำร่างกฎหมายไปยังความเห็นจากประชาชนก่อนนำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ

2.1.1.3.2 ประชาธิปไตยโดยอ้อม หมายถึงการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยการเลือกตั้งผู้แทนให้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ การปกครองลักษณะนี้ได้รับการยอมรับจากรุสโซ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจึงเป็นสิ่งสำคัญ[22] ทั้งนี้ก็เพราะว่าประเทศหนึ่งๆย่อมมีขอบเขตกว้างใหญ่และมีประชนชนจำนวนมาก การที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศมารวมประชุมเพื่อพิจารณาตกลงปัญหาต่างๆของประเทศย่อมเป็นไปไม่ได้จึงต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน จึงเป็นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว ดังจะเห็นได้ดังนี้

มาตรา 54 วรรคสอง "***พลเมืองลาวเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติตามที่กฎหมายบัญญัติ***" และ

มาตรา 4 วรรคสอง "***การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ดำเนินตามหลักการทั่วไป เสมอภาค โดยตรง และลงคะแนนลับ***"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราจึงเห็นได้ว่าในการบริหารประเทศประชาชนจะมีการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อดำเนินการแทนตนในการออกกฎหมายหรือพิจารณาปัญหาสำคัญของชาติ กฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณารับรองของสภาแห่งชาติแล้วจะถูกนำเสนอ

---

[22] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล,**หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า"ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2549),หน้า19.

ต่อประธานประเทศเพื่อประกาศใช้ โดยไม่จำเป็นต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปผ่านการลงประชามติของประชาชน

2.1.1.3.3 ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง เป็นการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยวิธีการเลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศแทนตน และให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารประเทศได้ในรูปแบบการลงประชามติ หรือให้สามารถเสนอร่างกฎหมายในบางเรื่องได้ จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของ สปป ลาวเห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายและการลงประชามติยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

2.1.1.4 หลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ

ตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมิอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มิชอบ จึงเกิดแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจโดย มองเตสกิเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวความคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ นอกจากนี้ มองเตสกิเออ ได้เสนอแนวความคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน[23]ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้มีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจมากระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ดังนั้น แนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ได้นำ

---

[23] สมยศ เชื้อไทย, **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**,(กรุงเทพฯ:เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 140.

หลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

หากวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ จะพบว่า การจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ สปป ลาวได้ปฏิบัติตามหลักการรวมศูนย์อำนาจอธิปไตย[24] ซึ่งอำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน ในเมื่อประชาชนได้เลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาซึ่งเรียกว่าสภาแห่งชาติแล้วนั้น สภาแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ในการใช้อำนาจอธิปไตยของสภาแห่งชาตินั้น สภาแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยบางประการอย่างเช่น สภาแห่งชาติ เป็นองค์กรตัวแทน เป็นองค์การอำนาจแห่งรัฐ เป็นองค์การนิติบัญญัติ ทั้งมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบองค์การบริหาร ศาลประชาชน และอัยการประชาชน[25]ขณะเดียวกันสภาแห่งชาติได้มอบหมายอำนาจอธิปไตยบางประการให้องค์กรอื่นเป็นผู้ใช้เช่น องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารนั้นได้แก่รัฐบาล ซึ่งเป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ[26] ศาลประชาชน เป็นองค์กรตุลาการของรัฐ[27] และอัยการประชาชน เป็นองค์กรการติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย รัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาว ได้บัญญัติให้อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน[28] คำว่า อำนาจทั้งหมดในที่นี้หมายถึง อำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน เพื่อให้การบริหารประเทศดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น ประชาชนจะก่อตั้งองค์กรตัวแทนของตนขึ้น ซึ่งมีชื่อว่าสภาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ปกครองประเทศ ภายหลังได้รับการก่อตั้งจากประชาชนแล้ว สภาแห่งชาติจะดำเนินการเลือกตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ ประธานศาลประชาชนสูงสุด และหัวหน้าอัยการประชาชนสูงสุดเพื่อทำหน้าที่ พิพากษาของรัฐ และติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนจะใช้สิทธิอำนาจของตน โดยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น[29] เพราะฉะนั้น สภาแห่งชาติในฐานะเป็นองค์การตัวแทนของประชาชน จึงมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรบริหาร ศาลประชาชน และอัยการประชาชนสูงสุด ในนี้การติดตามตรวจสอบองค์กรศาลประชาชนนั้นสภาแห่งชาติจะตรวจสอบเกี่ยวกับทางด้านนโยบายการดำเนินงานของศาลเท่านั้น ส่วนงานที่เกี่ยวกับการตัดสินคดีนั้นสภาแห่งชาติจะ

---

[24] อุ่นแก้ว วุฒิราช, " **บางความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับรัฐ และกฎหมาย** ", นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์แห่งรัฐ, 2547. หน้า 48.

[25] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 52.

[26] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 69 วรรคหนึ่ง .

[27] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 79 วรรคหนึ่ง .

[28] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 2.

[29] อุ่นแก้ว วุฒิราช, " **บางความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับรัฐ และกฎหมาย** ", นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์แห่งรัฐ, 2547. หน้า 49.

ตรวจสอบไม่ได้ เพราะว่า ในการพิจารณาตัดสินคดีผู้พิพากษาต้องเป็นเอกราชและปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น[30]

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

การใช้อำนาจรัฐในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ หมายถึง การใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ทุกคนให้การเคารพ ในการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐนั้น ในเบื้องต้นนี้มีความจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดของนิโคลัส แมคคีเวลลี เกี่ยวกับการแยกรัฐเป็นสถาบัน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง

2.1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการแยกรัฐออกเป็นสถาบัน

รัฐตามแนวความคิดของแมคเคียเวลลี หมายถึงเจตนารมณ์ของกฎระเบียบที่เจ้าผู้ปกครองจัดตั้งขึ้นมานั้นเอง กฎระเบียบคือ ผลผลิตของจิตใจมนุษย์ เนื่องจากรัฐคือผลผลิตของจิตใจและเจตนารมณ์ รัฐ คือการทำเจตนารมณ์ของคนบางคนให้เป็นจริงขึ้นมา เป็นตัวแสดงขอบเขตที่เจตนารมณ์ของคนผู้นั้น เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีลักษณะเป็นองค์กรหรือสถาบัน[31]

รัฐตามแนวความคิดของแมคเคียเวลลีคืออะไรก็ตามที่เจ้าผู้ปกครองเจตนาให้เกิดขึ้น ตามที่เจ้าผู้ปกครองพอใจ ไม่มีระเบียบแบบแผน ไม่มีขอบเขตจำกัด ข้อจำกัดของรัฐที่มีเกิดจากสภาพแวดล้อม เป็นเรื่องความบังเอิญเป็นเรื่องโชคชะตา ดังนั้น รัฐจึ่งไม่ได้หมายถึงดินแดนแต่เป็นอะไรอย่างหนึ่งที่นอกเหนือไปกว่าการปกครอง อำนาจ อำนาจการปกครอง หรือรัฐบาล หากจำเป็นต้องรักษาอำนาจนั้นไว้เพื่อความคงอยู่ของรัฐ แม้จะกระทำการบางอย่างที่ไม่ชอบธรรมเพื่อให้อำนาจของเจ้าผู้ปกครองไม่ถูกยึดครองและกระทบกระเทือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนใหญ่ย่อมที่จะกระทำได้โดย "เหตุผลแห่งรัฐ"[32]

แมคเคียเวลลีเป็นผู้วางรากฐานแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันรัฐ โดยการแยกอำนาจการปกครองของรัฐออกจากตัวบุคคลไปให้แก่องค์กรหรือสถาบันที่เรียกว่า รัฐ โดยอาศัยเหตุผลแห่งรัฐ เป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบัน โดยยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดแต่อย่างใด จากนั้นถูกพัฒนาต่อโดย ฌอง โบแดง ในหนังสือเรื่อง "

---

[30] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 82.

[31] สมบัติ จันทรวงศ์, **เจ้าผู้ปกครอง**, (กรุงเทพ: จุฬาลงกรณ์, 2538), หน้า 24.

[32] พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, **ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่**, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร,2536), หน้า14.

สาธารณรัฐ " โดยผสมผสานกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยทำให้อำนาจรัฐซึ่งแยกจากตัวบุคคลมาเป็นของสถาบัน กลายเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นเอง

2.1.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ที่มาของอำนาจอธิปไตย ฌอง โบแดง อธิบายว่า รัฐ มีรากฐานมาจากครอบครัวที่มีบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ใช้อำนาจภายในครอบครัวโดยเน้นอำนาจเด็ดขาดสูงสุดของบิดาในฐานะหัวหน้าครอบครัว เมื่อครอบครัวหลายๆครอบครัวรวมกันเป็นสังคมหรือรัฐ และรัฐจะเกิดขึ้นได้ต้องมีอำนาจหนึ่งที่ถาวร เด็ดขาด มีความสูงสุดไม่มีขีดจำกัด และไม่อาจแบ่งแยกได้ อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนี้คือ อำนาจในการออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย เป็นอำนาจที่ติดมากับรัฐโดยธรรมชาติ รัฐที่ปราศจากอำนาจสูงสุดไม่อาจเป็น รัฐ ได้ อำนาจอธิปไตย คือ พลังที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาคมการเมือง หากปราศจากพลังเช่นว่านี้ ประชาคมการเมืองก็ต้องล้มสลายลง อำนาจอธิปไตยแสดงถึง การปกครองบังคับบัญชาและการเชื่อฟัง ซึ่งต้องมีอยู่ตามธรรมชาติในทุกกลุ่มสังคม เป็นพลังอำนาจที่เด็ดขาดและถาวรของรัฐ[33] แม้อำนาจอธิปไตยจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติพร้อมกับสังคมมนุษย์เมื่อกลายเป็นของผู้ปกครองแล้วย่อมไม่อาจลุกขึ้นต่อต้านหรือเรียกคืนได้ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงไม่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นแต่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายธรรมชาติ โดยไม่อาจออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงความยุติธรรมตามธรรมชาติได้[34]

ตามแนวความคิดของโบแดง เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดรัฐ เป็นอำนาจที่ถาวร เด็ดขาด และมีความสูงสุดปราศจากข้อจำกัด แสดงออกโดยการตรากฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย และไม่มีกฎหมายใดมายกเลิกหรือจำกัดอำนาจอธิปไตยได้นอกจากกฎหมายธรรมชาติ

2.1.2.3 ความหมายของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ทุกแง่ทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้

---

[33] พงศ์เพ็ญ สกุลตาภัย,**ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่**,(กรุงเทพฯ:พิมพ์อักษร,2536),หน้า 24.

[34] ปรีดี เกษมทรัพย์,**นิติปรัชญา**,พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 133 อ้างถึงใน ชำนาญพิทย์ เตรัตน์, **แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ**, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 18.

พ้นจากลัทธิทรราช[35] หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยมีหลักการว่าการกระทำใดอันเป็นการลุกล้ำสิทธิของประชาชน จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นโดยรัฐและหน่วยงานของรัฐซึ่งกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่เอกชนฝ่ายเดียว โดยไม่สมัครใจได้ การที่กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย[36] กาเร เดอ มัลแลร์ กล่าวไว้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมอยู่ใต้กฎเกณฑ์สองนัยคือ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ จากหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปทำนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ และเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ดังนั้น นิติรัฐต้องดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นหลักประกันให้ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมาย ปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้นั่นเอง[37]

หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิติรัฐนั้นไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นแต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้อยู่ภายใต้ระบบนิติรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดรอนสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็หาเป็นการกระทำโดยเป็นการกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิ

---

[35] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 3**, หน้า 20.

[36] ชาญชัย แสวงศักดิ์,**คำอธิบายกฎหมายปกครอง**,พิมพ์ครั้งที่ 2 ,(กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2542), หน้า 33.

[37] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,**คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 3**, (กรุงเทพฯ:นิติธรรม, 2538), หน้า 277.อ้างถึงใน,ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล,หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่บทบัญญัติว่า"ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ,หน้า 28.

หรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมาจากประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการก็มีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากการกระทำนั้นก่อความเสียหายก็มีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ถูกกระทบได้รับการเยียวยา จึงถือว่าอิสระขององค์กรตุลาการเป็นสิ่งที่สำคัญโดยจะต้องไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรม แต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ต้องยอมเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน[38]

หลักนิติรัฐมีหลักการสำคัญเพื่อจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยคำนึงถึงระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อค้ำประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นประการสำคัญ นับได้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการขั้นมูลฐานอันสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

2.1.2.4 สาระสำคัญของการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายได้กำหนด ทั้งนี้ก็เพราะว่า กฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณารับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนนั้นก็เท่ากับว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งประเทศ หรือสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายก็เท่ากับว่าได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศชาติ จึงเป็นที่ยอมรับและสร้างความชอบธรรมให้กับทุกฝ่าย อีกประการหนึ่งกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่สามารถกระทำได้และไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้มีการจำกัดอำนาจรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ หากกระทำเกินที่กฎหมายกำหนดก็จะมีระบบตรวจสอบควบคุมการกระทำของรัฐ เพราะฉะนั้น การออกกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมายความว่าต้องสอดคล้องทั้งกระบวนการก็คือการออกกฎหมายนั้นต้องดำเนินไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทางด้านเนื้อหาของ

---

[38] เรื่องเดียวกัน,หน้า 227.

กฎหมายก็ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะถ้ามีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายดังกล่าวถือว่าใช้การไม่ได้ และการออกกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ออกองค์กรนิติบัญญัติจึงสามารถออกกฎหมายนั้นได้ พร้อมนั้น การที่จะออกกฎหมายไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นแก่นของสิทธิเสรีภาพก็ไม่สามารกระทำได้ ส่วนกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารก็ต้องมีเนื้อหาไม่ขัดกับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2 ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว

เมื่อทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว แล้วเห็นได้ว่าประกอบด้วย อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และอำนาจที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.2.1. อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

เป็นอำนาจที่สำคัญ และเป็นอำนาจพื้นฐานเพราะภายหลังที่ได้รับความเป็นเอกราช เมื่อ พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่า จากนั้นสภาแห่งชาติและองค์ของรัฐทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องก็ได้ใช้ความพยายามในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น แต่ก็ประสบกับปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชียวชาญด้านการจัดทำรัฐธรรมนูญ จนมาถึงปี พ.ศ.2532 สภาแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนเข้าร่วมเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 17 คนซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศดังเช่น ประธานสภาแห่งชาติ เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว ผู้ว่าการแทนประธานประเทศ เป็นรองประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ นอกจากนั้นก็มีผู้ที่เป็นกรรมการของคณะกรรมการระดับชาติดังนี้ คือ รองประธานสภาแห่งชาติ รองรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม รองประธานแนวร่วมแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กรรมการคณะประจำสภาแห่งชาติจำนวน 4 ท่าน ตัวแทนของ องค์กร พรรค สตรี วัยหนุ่มกรรมกร องค์กรละหนึ่งคน สมาชิกสภาแห่งชาติหนึ่งท่าน คณบดีคณะนิติศาสตร์ รวมทั้งหมดมีจำนวน 17 คน พร้อมนั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะประจำของคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 5 คน ซึ่งมีหน้าที่ชี้นำอนุกรรมการต่าง ๆ และรายงานความคืบหน้าปัญหาต่าง ๆ ให้คณะกรรมการระดับชาติ นอกจากนั้นได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการจำนวนหนึ่งเพื่อร่างรัฐธรรมนูญเช่น อนุกรรมการการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม-สังคมมีจำนวน 5 คน อนุกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการร่างบทบัญญัติในส่วนที่เป็นรายละเอียดของแต่ละมาตราที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ระบอบการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม-สังคมของประเทศที่เห็นควรบัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญ อนุกรรมการเกี่ยวกับระบบองค์กรของรัฐประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 ท่าน มีหน้าที่ในการร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบองค์กรของรัฐที่เห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และอนุกรรมการสิทธิพื้นฐานของพลเมืองมีกรรมการจำนวน 5 ท่าน ซึ่งมีหน้าที่ในการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและพันธะพื้นฐานของพลเมืองที่เห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญสามประการคือ ประการแรก ค้นคว้า เก็บข้อมูลและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ ประการที่สอง นำร่างรัฐธรรมนูญออกยั้งความคิดเห็นของประชาชน พนักงาน รัฐกรทหาร ตำรวจ ประการที่สาม นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้การรับรอง

คณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จโดยใช้เวลาประมาณสามปี และประธานคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อที่สภาแห่งชาติในวาระการประชุมตอนบ่ายของวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1991 เพื่อพิจารณาและให้การรับรอง ที่ประชุมได้ออกเสียงลงคะแนนรับรองรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และประธานประเทศได้ออกรัฐดำรัสประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสปป ลาว ฉบับ ค.ศ. 1991 ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 1991 (เป็นวันรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว) เพราะฉะนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึ่งหมายถึงรัฐาธิปัตย์[39]ซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประเทศลาว ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดบทบัญญัติในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมือง โครงสร้างขององค์กรแห่งรัฐ อำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่ง สิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือว่าคณะกรรมการมีสิทธิในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญได้ ดังที่ศาสตราจารย์ จอร์จ บูร์โด ได้กล่าวโดยสรุปลักษณะของอำนาจสถาปนาภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่า[40] อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเริ่มแรก เพราะไม่มีอำนาจใดอยู่เหนืออำนาจนี้ เป็นอำนาจอิสระเต็มที่ในการที่จะวางกฎเกณฑ์อย่างไรก็ได้ และเป็นอำนาจที่ปราศจากเงื่อนไขและข้อจำกัด อำนาจนี้เป็นอำนาจที่ก่อตั้งระบบการเมืองและระบบกฎหมาย

---

[39] วิษณุ เครืองาม,**กฎหมายรัฐธรรมนูญ**,(กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2531), หน้า 73.

[40] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,**กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ เล่ม 1**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537),หน้า 8.

2.2.2 อำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้น เพื่อให้องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้สร้างตั้งขึ้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจดังกล่าว เช่น อำนาจในการพิจารณาให้การรับรองกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ อำนาจในการบริหารประเทศเป็นของรัฐบาล อำนาจในการพิพากษาแห่งรัฐเป็นของศาลประชาชน และอำนาจในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติกฎหมายเป็นของอัยการประชาชน องค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการมอบอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยไม่สามารถกระทำนอกกรอบของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัด[41]

ส่วนรูปแบบหรือวิธีการในการใช้อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศลาว เมื่อทำการศึกษาจากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่าได้มีการเปิดกว้างให้องค์กรของรัฐ และประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางโดยการ รับฟังความเห็นของประชาชน นำร่างรัฐธรรมนูญไปปรึกษาความเห็นประชาชนในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยได้กระทำเป็นหลายรอบเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความเห็น และนำความเห็นมาปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์สอดคล้องกับความมุ่งหวังของประชาชนในทั่วประเทศ เนื่องจากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศลาวมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงถือได้ว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย เพราะการจัดทำรัฐธรรมนูญได้รับความยินยอมหรือความเห็นชอบจากประชาชน

2.3 ความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว: กฎหมายพื้นฐานของชาติที่กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารประเทศ

จากข้อความในคำนำของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1991 ของประเทศลาวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจำแนกเนื้อหาสาระได้ดังนี้

- รัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาวได้กำหนดหลักการในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชน คำปรารภของรัฐธรรมนูญได้รับรู้ผลงานของประชาชนในภารกิจต่อสู้กู้ชาติ เพื่อเรียกร้องเอาความเป็นเอกราชมาให้ประเทศชาติ ในระยะที่ประเทศลาวตกเป็นเมืองขึ้นของต่างชาติ ประชาชนลาวบรรดาเผ่าต่างๆได้ดำเนินการต่อสู้อันอย่างยากลำบาก กล้าหาญที่เต็มไปด้วยความเสียสละ จนสามารถปลดแอกผ่านพ้น การกดขี่ของพวกล่าเมืองขึ้น และระบอบศักดินาปลดปล่อยประเทศชาติอย่างสมบูรณ์ สถาปนาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ภายหลังจากที่ประเทศลาวได้รับการปลดปล่อยประชาชนลาวได้พร้อมกันปฏิบัติหน้าที่ยุทธศาสตร์

---

[41] เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

คือ การปกปักรักษา และสร้างประเทศชาติ[42] จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญเห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้รับรู้การอุทิศชีวิตและเลือดเนื้อเพื่อภารกิจต่อสู้กอบกู้ชาติ และภารกิจสร้างเสริมพัฒนา ประเทศชาติ เพราะฉะนั้น รัฐแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาเผ่าต่างๆ[43]ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชน

- รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ[44]กฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญถือว่าใช้บังไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ[45]กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติกฎหมายที่ออกมาตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย่งกับรัฐธรรมนูญได้

- รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองประเทศ อาทิ เช่น สภาแห่งชาติ รัฐบาล ศาลประชาชน และอัยการประชาชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติไว้ในมาตรา 53 ซึ่งมี สิทธิ์และหน้าที่ สร้าง รับรอง หรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ พิจารณา รับรอง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย การเลือกตั้งหรือปลดตำแหน่งทางการเมืองขององค์กรต่างๆ เป็นต้น มาตรา 69 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของรัฐบาล เช่น การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมาย กำหนดแผนยุธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแผนงบประมาณแห่งรัฐประจำปี รายงานการเคลื่อนไหวของตนต่อสภาแห่งชาติ เป็นต้น มาตรา 80ได้กำหนดให้ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์การพิพากษาสูงสุดของรัฐ และมาตรา 86 ได้กำหนดให้องค์การอัยการประชาชนเป็นองค์การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

- รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ เพราะฉะนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญ จึงมีความแตกต่างจากการออกกฎหมายทั่วไปเช่น จัดทำ และแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดทำ และแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องมีการรวบรวมข้อมูน และปรึกษาหารือความ เห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางกว่ากฎหมายทั่วไป การรับรองการจัดทำ และการแก้ไข

---

[42] คำนำของรัฐธรรมนูญ.

[43] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 2.

[44] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 96.

[45] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเล่ม1**,หน้า 56.

รัฐธรรมนูญต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด และมีแต่สภาแห่งชาติเท่านั้น จึงมีสิทธิ์เสนอจัดทำ หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ[46]

การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้ความเห็นชอบ[47]

เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฐมฤกษ์ของประเทศลาว เป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติที่กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารประเทศโดยถือว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาเผ่า[48] ทั้งนี้ เนื่องจากว่า รัฐธรรมนูญต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ และเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีกระบวนการในการตราโดยวิธีการพิเศษ ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มาจากองค์กรต่างๆของรัฐ

2.4 หลักความเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติเป็นแนวความคิดพื้นฐานประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ การที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ[49] จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิให้มีกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด[50]ตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมกำหนดกลไกในการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบ

---

[46] รัฐบัญญัติว่าด้วยการสร้างนิติกรรม มาตรา 25 .

[47] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 97.

[48] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว, มาตรา 2.

[49] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,**กฎหมายมหาชนเล่ม 1**,หน้า 56.

[50] วิษณุ เครืองาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ",**สู่สิทธิมนุษย์ชน สิทธิและหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน**, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์จุฬาฯ, 2535),หน้า 42.

กับความสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจรัฐขององค์การทางการเมืองที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้

หลักความเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติของรัฐธรรมนูญของประเทศลาวเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นสัญญาประชาคม ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจการปกครองประเทศและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ เพื่อที่จะปกป้องรักษารัฐธรรมนูญให้รอดพ้นจากการถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ 1991 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติไว้ในมาตรา 96 ความว่า รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ ทุกกฎหมายต้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

เนื้อความของบทบัญญัติของมาตรา 96 ทำให้เห็นได้ถึงระบบกฎหมายของประเทศลาวว่ามีหลายประเภทที่มีลำดับชั้นแตกต่างกัน ซึ่งในนั้นมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่คงความเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ อันมีฐานะในทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่น พร้อมนั้นก็ได้มีเหตุผลที่สนับสนุนความเป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญดังนี้

2.4.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้

บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้นี้ มีความเกี่ยวเนื่องกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดศักดิ์ของกฎหมายแล้วเห็นว่า การกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย และขึ้นอยู่กับกระบวนการในการจัดทำร่างกฎหมายนั้น หมายความว่าถ้ากฎหมายใดออกโดยองค์ที่มีความสำคัญกว่าและมีกระบวนการพิเศษกว่า กฎหมายประเภทนั้นก็จะมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยองค์กรลำดับรองและด้วยกระบวนการที่ง่ายกว่า เช่น รัฐธรรมนูญจัดทำโดยคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการที่พิเศษเช่น มีการจัดตั้งอนุกรรมการร่างแต่ละหมวดด้วยเฉพาะ อนุกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและประชาชน มีการนำร่างไปปรึกษาความคิดเห็นประชาชนอย่างกว้างขวาง เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด และจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หรือสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นกฎหมายแม่บทกฎหมายฉบับอื่นที่มีลำดับชั้นต่ำกว่า เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ

พระราชกำหนดต่างก็เป็นกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตราเป็นกฎหมาย ดังนั้น จึงเท่ากับว่ากฎหมายลูกจะขัดกับกฎหมายแม่ไม่ได้ ถ้ากฎหมายลูกขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็มีผลเป็นอันใช้ไม่ได้[51]

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอาจจำแนกตามลักษณะของการบัญญัติกฎหมายได้ 2 ประการคือ[52]

- การบัญญัติให้บทบัญญัติของกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ก็ให้มีผลเป็นโมฆะ

การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไม่มีการตั้งองค์กรพิเศษที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องบทบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญไว้

- การบัญญัติให้บทบัญญัติกฎหมายใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้บทบัญญัติเป็นอันใช้ไม่ได้

จากการศึกษาแล้วจะมีจุดมุ่งหมายสองประการได้แก่ การตั้งองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเมื่อเกิดกรณีกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญขึ้น และ เมื่อเกิดคดีซึ่งศาลได้พิพากษาถึงที่สุดแล้ว และได้บังคับคดีแล้ว แต่ไม่ได้มีการยกเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้น ต่อมาหากเกิดคดีลักษณะเดียวกันขึ้นแต่ได้มีการยกเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นข้อโต้แย้งและศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว บทบัญญัติก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลกระทบต่อคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว เกี่ยวกับเรื่อง บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้นั้น ได้มีการกำหนดไว้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติกฎหมายแต่ละฉบับต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ[53] จากการศึกษาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่าไม่ได้มีการกำหนดองค์กรพิเศษที่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องบทบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญไว้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าหากเกิดปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอำนาจในการพิจารณาคงเป็นคณะประจำสภาแห่งชาติ เพราะตามบทบัญญัติมาตรา 56 ข้อ 2 คณะประจำสภาแห่งชาติมีสิทธิ์ และหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย พร้อมกันนั้น

---

[51] มานิตย์ จุมปา,**ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่,(กรุงเทพฯ:พิมพ์ที่โรงพิมพ์จุฬา, 2548),หน้า 76.

[52] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่บทบัญญัติว่า " ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, หน้า 40-42.

[53] **รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว**, มาตรา 96.

คำว่า ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ถ้าเกิดกรณีมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นโมฆะหรือใช้การไม่ได้ก็ไม่ได้มีการกำหนดให้แจ้งชัด

2.4.2 การกำหนดวิธีการตราบทบัญญัติ วิธีการและข้อจำกัดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษ

- วิธีการตราบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะเป็นการสร้างบทบัญญัติที่จะกลายเป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ซึ่งจะได้กำหนดระบอบการเมือง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเช่น สภาแห่งชาติ รัฐบาล ศาลประชาชนและอัยการประชาชน กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและพันธะพื้นฐานของพลเมือง

ขั้นตอนการยกร่างหรือการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นงานทางวิชาการโดยแท้ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ทางวิชาการในด้านกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ สำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้แต่งตั้งให้ผู้ที่มีความเชียวชาญในแต่ละสาขารับผิดชอบในการยกร่างโดยได้มีการแบ่งเป็นอนุกรรมการ เช่น อนุกรรมการการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม-สังคม อนุกรรมการเกี่ยวกับระบบองค์กรของรัฐ อนุกรรมการเกี่ยวกับสิทธิและพันธะพื้นฐานของพลเมือง ในแต่ละอนุกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ อนุกรรมการต่างๆจะทำงานโดยการประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับเนื้อหาในขอบเขตที่ตนรับผิดชอบเช่น ตัวอย่าง อนุกรรมการเกี่ยวกับองค์กรของรัฐก็จะปรึกษาหารือว่าองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาวจะต้องประกอบด้วยองค์กรอะไรบ้าง ควรมีประมุขรัฐหรือไม่ ควรมีสภาเดียวหรือสองสภา รัฐบาลควรมีโครงประกอบอย่างไร ศาลควรเป็นศาลระบบอะไร แต่ละองค์กรควรมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง อนุกรรมการต่างๆจะทำงานโดยการประชุมหากเรื่องใดสามารถตกลงกันได้ก็จะเขียนเป็นมาตราของร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อแต่ละอนุกรรมการได้ยกร่างในขอบเขตที่ตนรับผิดชอบเสร็จแล้วก็จะนำไปรวบรวมกับอนุกรรมการอื่นเพื่อรวมเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ในการทำงานของอนุกรรมการ อนุกรรมการมีสิทธิที่จะเรียกบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆมาให้ข้อมูลส่งข้อสอบถามไปให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตอบและส่งคืนให้อนุกรรมการตามระยะเวลาที่กำหนด ภายหลังจากที่อนุกรรมการได้ยกร่างเสร็จแล้ว ต้องนำร่างเสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการระดับชาติเพื่อพิจารณาให้ความคิด จากนั้น อนุกรรมการก็จะนำร่างมาปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นตอนต่อไปจะนำร่างรัฐธรรมนูญไปปรึกษาความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อได้รับความคิดเห็นของประชาชนแล้วแต่ละอนุกรรมการจำทำการปรับปรุงร่างอีกครั้งหนึ่ง จากนั้น จึงรายงานการประกอบความคิดเห็นของประชาชนและการปรับปรุงแก้ไขร่างต่อคณะกรรมการระดับชาติเพื่อพิจารณา หากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับชาติแล้วก็จะนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาในขั้นตอนของสภาแห่งชาติต่อไป

ขั้นตอนการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้เขียนหรือยกร่างขึ้น เพื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีความถูกต้องเหมาะสมในด้านถ้อยคำและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบความสมเหตุสมผลของรัฐธรรมนูญ ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขระบบการเมือง และทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของที่ประชุมสภาแห่งชาติเริ่มต้นด้วยประธานคณะกรรมการระดับชาติจะเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาที่ละมาตรา ส่วนสมาชิกสภาแห่งชาติก็จะเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา หากมีปัญหาที่ยังไม่แจ้งก็จะมีอนุกรรมการค่อยชี้แจง เมื่อเห็นว่ามีการพิจารณามาตราใดแล้วประธานที่ประชุมก็จะเสนอให้ที่ประชุมพิจารณามาตราต่อไปจนจบ เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาร่างเสร็จแล้วหากมีมาตราใดที่มีความสับสนซึ่งที่ประชุมไม่สามารถตกลงกันได้ ประธานที่ประชุมจะมอบให้คณะกรรมการระดับชาตินำไปปรับปรุงอีก จากนั้น จึงนำมาเสนอต่อที่ประชุมอีกครั้งในวันถัดไป ในการให้การรับรองรัฐธรรมนูญของสภาแห่งชาตินั้นจะต้องได้รับรองความเห็นชอบมากกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดจึงถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้รับการรับรอง

ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภาแห่งชาติได้ให้การรับรองรัฐธรรมนูญแล้ว สภาแห่งชาติก็จะออกเอกสารฉบับหนึ่งมีชื่อว่า มติของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการรับรองรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว ซึ่งมีเนื้อหาว่า ที่ประชุมสภาแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเสนอโดยประธานคณะกรรมการระดับชาติ ที่ประชุมได้ให้การรับรองด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1991 และลงนามโดยประธานสภาแห่งชาติ มติของสภาแห่งชาติดังกล่าวจะประกอบกับรัฐธรรมนูญส่งไปยังประธานประเทศซึ่งเป็นขั้นตอนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นขั้นตอนสุดท้ายและถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญเพราะทำให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้ สำหรับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศลาวนั้น ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานสภาแห่งชาติจะส่งรัฐธรรมนูญพร้อมมติของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณารับรองรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นไปยังประธานประเทศเพื่อประกาศใช้ ประธานประเทศจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยการออกรัฐดำรัสของประธานประเทศซึ่งมีเนื้อหาโดยรวมดังนี้ อิงตามมติของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณารับรองรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว ประธานประเทศจึงออกรัฐดำรัสประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว รัฐดำรัสฉบับนี้มีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนามเป็นต้นไป จากนั้น รัฐธรรมนูญก็จะมีผลบังคับใช้ในสปปลาว,

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความแตกต่างจากอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้อย่างชัดเจนและมีลักษณะพิเศษกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองประเทศ กำหนดระบบเศรษฐกิจ องค์กรทางการเมืองและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวหากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และองค์กรทางการเมือง เพราะฉะนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึ่งเป็นองค์กรที่จัดทำรัฐธรรมนูญเดิมจึงมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศลาวจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อปรับปรุงรัฐธรรมนูญเหมือนกับตอนที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก การกำหนดให้อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษเป็นการแสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้อย่างหนึ่ง[54]

แม้รัฐธรรมนูญของประเทศลาวจะเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติที่จัดระเบียบการปกครอง และจัดตั้งองค์กรบริหารรัฐ ซึ่งไม่ควรที่จะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่เมื่อสถานการณ์ของประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และในด้านอื่นๆ เปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่อาจจะไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการของประเทศ จึงต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญและเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเดิม ด้วยเหตุนี้ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึ่งอยู่ในลำดับเหนือกว่าอำนาจของสภาแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายธรรมดา เพราะสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่สร้างตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหากเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติก็จะเท่ากับว่า องค์กรที่รัฐธรรมนูญสร้างตั้งขึ้นกลับมามีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่กำเนิดของตน อีกประการหนึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะใช้องค์กรเดียวกับองค์กรที่แก้ไขกฎหมายธรรมดาไม่ได้ เพราะฉะนั้นจะต้องมีระบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ

การกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้นก็เป็นเพราะด้วยเหตุว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญผู้ร่างย่อมไม่สามารถบัญญัติครอบคุมถึงเหตุการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในภาย

---

[54] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่บทบัญญัติว่า " ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, หน้า 43.

หน้าได้ทั้งหมดทุกประการ ผู้ร่างจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศได้ ดังนั้นอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมจึ่งเป็นอำนาจที่ถูกจัดตั้งขึ้นและอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม นอกจากนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลง และจะเป็นการแก้ไขจนเป็นการทำลายรัฐธรรมนูญเดิมมิได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศลาวเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเหมือนกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมนั้น คณะกรรมการระดับชาติจะแต่งตั้งกองเลขาของคณะกรรมการระดับชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กองเลขาจะทำงานด้วยวิธีการประชุมหารือว่ามาตราใดควรมีการแก้ไข ภายหลังจากที่กองเลขาได้รวมมาตราที่จะแก้ไขเพิ่มเต็มได้แล้วก็จะทำการกำหนดเนื้อหาใหม่เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณา หากได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมก็จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่อไป เมื่อได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมจนจบแล้ว กองเลขาก็จะนำร่างการแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อคณะกรรมการระดับชาติเพื่อพิจารณา หากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับชาติแล้วก็จะนำไปยังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ทุกจังหวัดในทั่วประเทศ ภายหลังจากที่ได้รับความคิดเห็นของประชาชนกองเลขาจะทำการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่งจากนั้นจึงรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการระดับชาติ หากที่ประชุมคณะกรรมการระดับชาติให้ความเห็นชอบในขั้นตอนต่อไปก็จะนำเสนอรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาเป็นขั้นตอนต่อไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงของสภาแห่งชาติจะดำเนินไปในลักษณะกรรมาธิการเต็มสภา การพิจารณาเริ่มต้นโดยประธานคณะกรรมการระดับชาติจะเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงต่อที่ประชุม จากนั้น สมาชิกสภาจะพิจารณาเรียงมาตราตามที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไข หากประธานที่ประชุมเห็นว่ามาตราใดได้มีการพิจารณาพอสมควรแล้วก็จะเสนอให้ที่ประชุมได้พิจารณามาตราใหม่ หากที่ประชุมมีความสนใจปัญหาใดจะมีอนุกรรมการเป็นผู้ชี้แจงต่อที่ประชุม เมื่อการพิจารณาเรียงมาตราได้จบลงแล้วประธานที่ประชุมจะเสนอให้ออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ร่างรัฐธรรมนูญจะถือว่าได้รับการรับรองนั้นต้องได้รับความเห็นชอบมากกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองรัฐธรรมนูญฉบับปรังปรุงแล้ว สภาแห่งชาติจะออกมติฉบับหนึ่งเรียกว่ามติของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการให้การรับรองรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวฉบับปรับปรุง มติดังกว่ามีเนื้อหาดังนี้ คือ ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภาแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวฉบับปรับปรุงในที่ประชุมสมัยสามัญครั้งที่ 3 ของสภาแห่งชาติชุดที่ V

ในวาระการประชุมตอนบ่ายของวันที่ 6 พฤษภา ค.ศ. 2003 ที่ประชุมได้มีมติให้การรับรองรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวฉบับปรับปรุงด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉัน มติฉบับนี้มีผลศักดิ์สิทธิ์นับแต่วันที่ได้ลงนามเป็นต้นไป และลงนามโดยประธานสภาแห่งชาติ ถือว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวฉบับปรับปรุงในขั้นตอนของสภาแห่งชาติได้เสร็จสิ้นลง ส่วนในขั้นตอนต่อไปเป็นการประกาศใช้รัฐธรรมนูน

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงได้รับการรับรองจากสภาแห่งชาติแล้ว ประธานสภาแห่งชาติจะส่งรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงพร้อมมติของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการรับรองรัฐธรรมนูญนั้นให้ประธานประเทศ จากนั้นประธานประเทศจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญด้วยรัฐดำรัสของประธานประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้ คือ อิงตามอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแหงสปปลาวเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อิงตามมติของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการให้การรับรองรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ประธานประเทศแห่งสปปลาจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวฉบับปรับปรุง รัฐดำรัสฉบับนี้มีผลบังคับนับแต่วันลงนามเป็นต้นไปและลงนามโดยประธานประเทศแห่งสปปลาว จากนั้น ถือว่าขั้นตอนการปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลงและรัฐธรรมนูญก็จะมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการต่อไป

2.4.3 การจำกัดขอบอำนาจขององค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจำกัดขอบอำนาจขององค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พบว่า การที่รัฐธรรมนูญสามารถจำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญได้นั้นก็เพราะว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติที่ได้ก่อตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรของรัฐเช่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการสร้างตั้งขึ้นโดยประชาชนเพื่อเป็นองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน พร้อมกันนั้นรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ว่าประธานประเทศได้รับการเลือกตั้งหรือปลดออกจากตำแหน่งโดยสภาแห่งชาติตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นประมุขของรัฐ เป็นผู้แทนประชาชนลาวบรรดาเผ่าชนทั้งภายในและต่างประเทศ ส่วนรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐบาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สภาแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้การรับรองการแต่งตั้งหรือปลดออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามการเสนอของประธานประเทศ ส่วนสมาชิกรัฐบาลนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อให้สภาแห่งชาติพิจารณาให้การรับรอง พร้อมนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง

เศรษฐกิจ วัฒนธรรม-สังคม ป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบสุข และการต่างประเทศ ส่วนศาลประชาชน และอัยการประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาแห่งชาติเป็นผู้เลือกตั้งหรือปลดออกจากตำแหน่งประธานศาลประชาชนสูงสุดและหัวหน้าอัยการประชาชนสูงสุดตามการเสนอของประธานประเทศ ในนี้ศาลประชาชนมีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีส่วนศาลประชาชนมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการเคารพกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นผู้สร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึ่งส่งผลให้องค์กรดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสภาแห่งชาติ ประธานประเทศ รัฐบาล ศาลประชาชนและอัยการประชาชนต้องเคารพบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเข็มงวด ไม่อาจกระทำการใดๆที่ขัดหรือแย่งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ หากมีการกระทำผิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็จะมีองค์กรที่คอยติดตามตรวจสอบและทำให้การกระทำนั้นสิ้นผล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้ให้อำนาจแก่สภาแห่งชาติเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการเคารพรัฐธรรมนูญ[55] นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวยังได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่น สิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิทัดเทียมกันระหว่างหญิงชาย สิทธิในการตั้งภูมิลำเนาและการไปมา สิทธิร้องทุกข์ร้องฟ้องเป็นต้น การกำหนดสิทธิดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิอันพื้นฐานที่ได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าหากมีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองก็ถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ และเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติที่จะกระทำให้กฎหมายดังกล่าวสิ้นผล

จากความหมายข้างต้นนั้นทำให้เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้กำหนดการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สภาแห่งชาติ ประธานประเทศ รัฐบาล ศาลประชาชนและอัยการประชาชน แต่เมื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญของประเทศลาว พบว่า เมื่อปี พ.ศ.2518 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ ภายหลังการยึดอำนาจของฝ่ายปฏิวัติ ได้มีการสร้างตั้งสภาแห่งชาติขึ้นซึ่งสมาชิกสภาแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง และได้มีการแต่งตั้งประธานประเทศ รัฐบาล ศาลประชาชนและอัยการประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลบ้านเมืองหลังสงครามสิ้นสุดลงและจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารบ้านเมืองให้มีความสงบสุข เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่าก่อนมีรัฐธรรมนูญองค์กรของรัฐเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญได้กำหนดการสร้างตั้งองค์กรทางการเมืองพร้อมกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวต้องอยู่ในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

---

[55] รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 53 ข้อ 13.

ดังนั้น ก่อนมีรัฐธรรมนูญ อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจึงเป็นอำนาจรัฐ และหลังจากมีรัฐธรรมนูญแล้ว องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงองค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญเป็นผู้วางกรอบอำนาจและจำกัดกรอบอำนาจเป็นผู้กำหนดกระบวนการแห่งอำนาจ เนื้อหาสาระแห่งอำนาจขององค์กรนั้น ๆ[56]

2.5 โครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว

รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวเป็นกฎหมายพื้นฐาน และเป็นที่มาของกฎหมายทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ และสังคม สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรแห่งรัฐ

2.5.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและสังคมไว้ในหมวดที่สอง ซึ่งถือว่าผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวมาก การกำหนดระบบเศรษฐกิจและสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวมีแนวความคิดมาจากประเทศลาวได้ตกอยู่ในสภาพสงครามมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตกต่ำ พื้นฐานการผลิตส่วนมากจะเป็นการผลิตกสิกรรมแบบพอเพียง รายได้ประชาติต่อบุคคลมีจำนวนน้อย ประชาชนมีการศึกษาระดับต่ำไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศในสภาพปัจจุบัน ด้านการสาธารณสุขยังขาดด้านบุคลากร เครื่องมือด้านการแพทย์ที่ทันสมัย ท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลความเจริญขาดแพทย์ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากประเทศตกอยู่ในสภาพสงครามเป็นเวลานาน โอกาสในการสร้างสาพัฒนาประเทศมีน้อย เพราะฉะนั้นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประเทศลาวจึงได้มีแนวความคิดในการบัญญัติเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและสังคมเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลได้นำไปจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติและเสนอต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติในการดำเนินการบริหารประเทศ พร้อมนั้น ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการบริหารประเทศแล้วต้องรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลต่อสภาแห่งชาติทุกหกเดือนว่าได้ดำเนินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติไปอย่างไรบ้าง อีกประการหนึ่งก็เพื่อให้สมาชิกสภาแห่งชาติที่เป็นตัวแทนของประชาชนประจำอยู่เขตเลือกตั้งต่าง ๆ ในทั่วประเทศได้ใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบว่าการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลอยู่ในเขตเลือกตั้งของตนได้มีการดำเนินไปอย่างไรบ้าง หากมีปัญหาที่ไม่โปร่งใสเกิดขึ้น

---

[56] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, **หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่บทบัญญัติว่า " ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, หน้า 45-46.

สมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้งดังกล่าวก็จะนำไปเป็นข้อมูลในการอภิปรายในที่ประชุมสภาแห่งชาติ

การกำหนดระบบเศรษฐกิจและสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวนั้นก็เพื่อเป็นทิศทางรวมในการพัฒนาประเทศ เพราะว่า ในการบริหารประเทศของรัฐบาลนั้น นอกจากจะมีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ยังจะต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศอีกด้วยเพื่อให้รัฐบาลได้ทราบว่ารัฐธรรมนูญได้วางแนวทางของการพัฒนาประเทศไว้อย่างไร เมื่อศึกษาถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวแล้ว พบว่า ในการบริหารประเทศของรัฐบาลต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ ด้านการบริหารงานและการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ด้านการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ด้านศาสนา สังคม การศึกษา การสาธารณสุขของประชาชน ด้านเศรษฐกิจและประชาชน[57]

- ด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ

การบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพราะว่าความมั่นคงของประเทศมีความเกี่ยวพันกับความเป็นเอกราชของชาติ อำนาจอธิปไตยและอาณาเขตของประเทศ หากประเทศไม่มีความมั่นคงจะนำไปสู่การสูญเสียความเป็นเอกราชรวมทั้งอำนาจอธิปไตยและอาณาเขตของประเทศ อีกประการหนึ่งความมั่นคงของประเทศยังเป็นเงื่อนไขอำนวยแก่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการทำมาหากินของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้วางนโยบายการป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบทั่วประเทศ โดยถือว่าการป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบเป็นหน้าที่ของประชาชนลาวทุกคนหรือประชาชนลาวทุกคนเป็นทั้งประชาชน เป็นทั้งทหาร และเจ้าหน้าที่รักษาความสงบของบ้านเมืองในทุกเวลาและทุกสถานการณ์ พร้อมนั้น รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายด้านการรักษาความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากองกำลังป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบให้มีความเข้มแข็ง มีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติและประชาชน มีความพร้อมในการปกป้องประเทศชาติ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ทุกเวลา

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศแบบ สันติภาพ เอกราช มิตรภาพ และการร่วมมือ ขยายความสัมพันธ์และร่วมมือกับทุกประเทศ บนหลักการอยู่ร่วมกัน

---

[57] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล,**หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีทีบทบัญญัติว่า " ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, หน้า 75-77.

72 **รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 12 วรรคหนึ่ง.**

โดยฉันติ เคารพเอกราช อธิปไตย อาณาเขตของกันและกัน ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกัน เสมอภาคและต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์

- ด้านการบริหารงานและการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า *"รัฐให้การปกป้องสิทธิเสรีภาพและสิทธิประชาธิปไตยของประชาชนโดยไม่มีผู้ใดจะล่วงละเมิดได้ องค์กรของรัฐ พนักงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อรับประกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน ห้ามการกระทำแบบอาญาสิทธิ์ ข่มขู่ อันจะก่อความเสียหายแก่เกียรติศักดิ์ศรี ร่างกาย ชีวิต จิตใจ และทรัพย์สินของประชาชน"*

- ด้านการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

มาตรา 2ได้บัญญัติไว้ว่า" สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชนบรรดาเผ่า ซึ่งประกอบด้วยบรรดาชั้นคนอยู่ในสังคม โดยมีกรรมกร เกษตรกร และปัญญาชนเป็นหลัก"

- ด้านศาสนา สังคม การศึกษา การสาธารณสุขของประชาชน

มาตรา 9 "รัฐเคารพและปกป้องการกระทำที่ถูกกฎหมายของพุทธศาสนิกชนและศาสนิกชนอื่น ให้การส่งเสริมพระภิกษุสามเณนและนักบวชของศาสนาให้เข้าร่วมในการกระทำที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ห้ามการกระทำที่เป็นการแบ่งแยกศาสนาแบ่งแยกประชาชน"

มาตรา 27"รัฐและสังคมให้ความสำคัญกับการพัฒนาผีมือแรงงาน วินัยแรงงาน ส่งเสริมวิชาชีพและงานทำของประชาชนปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์อันชอบธรรมของผู้ใช้แรงงาน"

มาตรา 28 "รัฐและสังคมให้ความสำคัญกับการปฏิบัตินโยบายสวัดดีการสังคมโดยเฉพาะต่อกับวิรชนแห่งชาติ นักรพแข่งขัน ข้าราชการบำนาญ ทหารผ่านศึกผู้พิการ ครอบครัวผู้เสียสละชีวิตเพื่อการปฏิวัติ และผู้มีคุณงามความดีต่อประเทศชาติ"

มาตรา 29 "รัฐและครอบครัวเอาใจใส่ปฏิบัตินโยบายพัฒนาและส่งเสริมความก้าวหน้าของสตรี ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของสตรีและเด็ก"

มาตรา 30 "รัฐและสังคมส่งเสริม พัฒนาและเปิดกว้างการท่องเที่ยววัฒนธรรมประวัติศาสตร์และธรรมชาติ

ห้ามการท่องเที่ยวที่จะสร้างความเสื่อมเสียต่อวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ หรือขัดต่อระเบียบกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว"

มาตรา 23 "รัฐส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ และเป็นมูลเชื้ออันดีงามของชาติและของชนเผ่า ประสานกับการรับเอาวัฒนธรรมที่ก้าวหน้าของโลกอย่างมีการเลือกเฟ้น

รัฐส่งเสริมการดำเนินการด้านวัฒนธรรม ศิลปะ วรรณคดี การประดิษฐ์คิดแต่งบริหารและปกปักรักษามรดกทางด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และธรรมชาติ ปกปักรักษาวัตถุโบราณและปูชนียะสถาน

รัฐเอาใจใส่ปรับปรุงและขยายงานด้านสื่อมวลชน เพื่อรับใช้ภารกิจปกปักรักษาและพัฒนาประเทศชาติ

ห้ามทุกการดำเนินการด้านวัฒนธรรมหรือนำใช้สื่อมวลชนเพื่อก่อความเสียหาแก่ผลประโยชน์ของประเทศชาติ ทำรายจารีตประเพณีอันดีงามหรือเกียรติศักดิ์ศรีของคนลาว"

มาตรา 22 "รัฐเอาใจใส่ปฏิบัตินโยบายพัฒนาการศึกษา ปฏิบัติระบอบการศึกษาชั้นประถมแบบบังคับเพื่อสร้างคนลาวให้เป็นผลเมืองดี มีคุณสมบัติ ศิระธรรมปฏิบัติ มีความรู้และความสามารถ

รัฐและสังคมตั้งหน้าพัฒนาการศึกษาแห่งชาติให้มีคุณภาพ สร้างโอกาสและเงื่อนไขให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ห่างไกลศอกหลีก ชนเผ่า ผู้หญิง เด็ก และผู้ด้อยโอกาส

รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนลงทุนเข้าในการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติตามกฎหมาย"

มาตรา 24 "รัฐเอาใจใส่ส่งเสริมสติปัญญาและหัวคิดประดิษฐ์สร้างในงานการค้นคว้าและการนำใช้วิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี ปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาไปควบคู่กับการบำรุงและก่อสร้างนักวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนการกลายเป็นอุตสาหกรรมและกลายเป็นทันสมัย"

มาตรา 25 "รัฐเอาใจใส่ปรับปรุงและขยายงานด้านสาธารณสุขเพื่อรักษาสุขภาพของประชาชน

รัฐและสังคมตั้งหน้าก่อสร้างและปรับปรุงระบบป้องกันโรคและรักษาผู้ป่วยอย่างทั่วถึง สร้างเงื่อนไขให้ประชาชนทุกคนได้รับการดูแลด้านสุขภาพโดยเฉพาะแม่และเด็ก ประชาชนผู้ยากจน และผู้อยู่ห่างไกเพื่อให้ทุกคนมีสุขภาพดี

รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนลงทุน เปิดการบริการด้านสาธารณสุขตามระเบียบกฎหมาย

ห้ามการบริการสาธารณสุขที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย"

- ด้านเศรษฐกิจ

เมื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ พบว่าได้ปรากฏเนื้อหาเกี่ยวกับการร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ซึ่งในการร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับต่างประเทศสามารถแบ่งแยกออกได้ดังนี้ คือ ประการแรก ได้แก่การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การด้านเศรษฐกิจละดับต่าง ๆ เช่น การร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับประเทศใกล้เคียง บรรดาประเทศในกลุ่มอาเซียนและในโลก การเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ให้คบถ้วนเพื่อทำให้การเข้าร่วมเขตการค้าเสรีอาเซียนให้มีความรับประกันด้านประโยชน์แก่ประเทศตน และคู่ร่วมมืออย่างเหมาะสม การเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆเพื่อรับประกันให้การเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ประการที่สอง การร่วมมือด้านการค้ากับต่างประเทศโดยเฉพาะกับประเทศที่ใกล้เคียง ซึ่งประเทศลาวจะต้องเพิ่มด้านความสามารถในการผลิตเพื่อส่งออกเพื่อสร้างดุลการค้าแห่งชาติให้มีความใกล้เคียงกัน ประการสุดท้ายได้แก่การดึงดูดการลงทุนของต่างประเทศซึ่งเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยชุกเศรษฐกิจของประเทศลาวให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว นโยบายดังกล่าวประกอบด้วยการให้การคุ้มครองทรัพย์สมบัติของนักลงทุนจะไม่ถูกเก็บเกน ไม่ถูกยึดหรือโอนเป็นของรัฐ การทำให้ขั้นตอนการขออนุมัติลงทุนมีความกะทัดรัด การลดหย่อนภาษีอากรวัตถุดิบที่นำเข้าเพื่อทำการผลิต และการลงทุนในเขตห่างไกลศอกหลีก เป็นต้น นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวยังปรากฏเนื้อหาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจตลาดที่มีการดูแลของรัฐ โดยที่รัฐต้องสร้างสภาพแวดล้อมด้านกฎหมาย นโยบาย และการบริการที่อำนวยความสะดวกและเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการผลิต-ธุรกิจทั้งภายในและต่างประเทศ สร้างตลาดภายในประเทศให้ค่อยเป็นระบบเพื่อเป็นปัจจัยการผลิตธุรกิจให้ขยายตัวและสามารถสร้างสินทรัพย์เป็นทุน เพิ่มการส่งออกผลิตพันสำเร็จรูปเป็นต้น ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเศรษฐกิจมีดังนี้ คือ

มาตรา 13 "เศรษฐกิจแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นเศรษฐกิจหลายภาคส่วนที่คงตัวอย่างยาวนาน ซึ่งได้รับการส่งเสริมเพื่อขยายกำลังการผลิต เปิดกว้างการผลิต ธุรกิจและการบริการ ผันเศรษฐกิจธรรมชาติไปสู่เศรษฐกิจสินค้า ปฏิบัติการผันเป็นอุตสาหกรรม และการผันเป็นทันสมัย เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของภาคพื้น และของโลก ทำให้เศรษฐกิจแห่งชาติมีเสถียรภาพและขยายตัวยิ่งขึ้นยกระดับชีวิตการเป็นอยู่ทางด้านวัตถุและจิตใจของประชาชนทุกเผ่าให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ

ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจล้วนแต่มีความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายและดำเนินการตามกลไกเศรษฐกิจตลาด ทั้งแข่งขันและร่วมมือกันขยายการผลิต ธุรกิจ ภายใต้การดูแลของรัฐตามทิศสังคมนิยม"

มาตรา 14 "รัฐส่งเสริมทุกภาคส่วนเศรษฐกิจภายในประเทศลงทุนเข้าในการผลิต ธุรกิจและการบริการ ประกอบส่วนเข้าในการผันเป็นอุตสาหกรรมและการผันเป็นทันสมัย ทำให้เศรษฐกิจแห่งชาติมีความเติมโตเข้มแข็ง"

มาตรา 15 "รัฐส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศอยู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สร้างสิ่งแวดล้อมอำนวยความสะดวกให้แก่การนำทุน เทคโนโลยีและการบริหารที่ก้าวหน้าเข้าสู่กระบวนการผลิต ธุรกิจและการบริการ

ทรัพย์และทุนที่ถูกต้องตามกฎหมายของนักลงทุนอยู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะไม่ถูกเก็บเกน ไม่ถูกยึดหรือโอนเป็นของรัฐ"

2.5.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมือง

ก่อนการสถาปนาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเมื่อปี พ.ศ. 2518 ประเทศลาวได้ตกอยู่ในสภาพสงครามมาเป็นเวลานานหลายสิบปี เมื่อบ้านเมืองตกอยู่ในสภาพการตึงเครียดตลอดเวลาและเพื่อให้สามารถควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้นั้นผู้ปกครองจำต้องใช้วิทีทางด้านการทหารเพื่อยับยั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น การกระทำของผู้ปกครองจึงได้มีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นจำนวนมากเช่น การจับกุม การตรวจค้นตัวหรือเคหาสฐานโดยไม่ได้รับอนุยาติจากศาลในข้อหาให้การร่วมมือกับฝ่ายแนวลาวอิสระ การดำเนินคดีโดยฝ่ายกองทัพ เป็นต้น ภายหลังที่ประเทศชาติได้รับการปลดปล่อยความเรียกร้องต้องการอันดับแรกของประชาชนก็คือการให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในความปลอดภัยต่อกับชีวิตและทรัพย์สิน สามารถทำมาหากินอย่างมีความสงบสุข จากสภาพการของประเทศลาวดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น และหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญนิยมเกี่ยวกับการให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้เป็นสิ่งผลักดันให้ผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประเทศลาวได้ให้ความสำคัญกับการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้นำเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศลาว เพราะว่ารัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์และเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรด้วย[58]

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนลาวได้มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้นว่า ก่อนปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศลาวเกิดมีสงครามการปกครองได้เป็นไปแบบทหารจึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต่อมาภายหลังจากที่ประเทศชาติได้รับการปลดปล่อยรัฐบาลได้พยายามแก้ไขเยียวยาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต เป็นต้นการสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพของตนในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศชาติ เนื่องจากในช่วงแรกหลังจากการปลดปล่อยประเทศชาติยังไม่มีรัฐธรรมนูญและกฎหมาย วิธีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นลักษณะนโยบายของพรรค มติคำสั่งของฝ่ายบริหารเป็นส่วนมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการประกาชใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

---

[58] วิษณุ เครืองาม,**กฎหมายรัฐธรรมนูญ**,_หน้า 642.

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พร้อมนั้น ก็ได้ประกาศใช้กฎหมายจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นเครื่องมือในหารบริหารรัฐ ในนี้การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวสามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิเสรีภาพในชีวิตส่วนตัวและในตัวบุคคล สิทธิเสรีภาพในความคิดและการแสดงความเห็น สิทธิเสรีภาพในการดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคม[59]

รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ดังนี้ คือ

มาตรา 36 "พลเมืองลาวผู้มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้งและผู้ที่มีอายุตั้งแต่ยี่สิบเอ็ดปีขึ้นไปมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นผู้วิกลจริตและเป็นผู้ที่ถูกศาลตัดสินเผิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง"

มาตรา 37 "พลเมืองลาวหญิงชายมีสิทธิเท่าเทียมกันในด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและครอบครัว"

มาตรา 38 "พลเมืองลาวมีสิทธิได้รับการศึกษา"

มาตรา 39 "พลเมืองลาวมีสิทธิทำงานและประกอบอาชีพที่ไม่ขัดกับกฎหมาย ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิได้รับการพักผ่อน ได้รับการรักษาในเวลาเจ็บป่วย ได้รับการช่วยเหลือในกรณีที่หมดความสามรถในการทำงาน พิการ ในเวลาสูงอายุ และกรณีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้"

มาตรา 40 "พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการตั้งภูมิลำเนาและในการเดินทางตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในกฎหมาย"

มาตรา 41 "พลเมืองลาวมีสิทธิเสนอร้องทุกข์ กล่าวฟ้อง และเสนอความเห็นต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวเนื่องถึงสิทธิและผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือสิทธิและผลประโยชน์เฉพาะของตน

คำร้องทุกข์ การกล่าวฟ้อง และความเห็นของพลเมืองต้องได้รับการพิจารณาและแก้ไขตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย"

---

[59] **ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล,หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีทีบทบัญญัติว่า " ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, หน้า 74.

75 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเล่ม 3**, อ้างแล้ว, หน้า 348. อ้างใน ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล,**หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีทีบทบัญญัติว่า " ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"**, หน้า 81.

มาตรา 42 "พลเมืองลาวมีสิทธิโดยไม่มีผู้ใดจะล่วงละเมิดได้ทางด้านร่างกาย เกียรติศักดิ์ศรี และเคหาสถาน พลเมืองลาวจะไม่ถูกจับตัว หรือตรวจค้นเคหาสถานถ้าหากไม่มีคำสั่งของอัยการหรือศาล เว้นแต่ในกรณีที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย"

มาตรา 43 "พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการนับถือหรือไม่นับถือศาสนา"

มาตรา 44 "พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การชุมนุม จัดตั้งสมาคมและเดินขบวนที่ไม่ขัดกับกฎหมาย"

มาตรา 45 "พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการค้นคว้าและนำความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์-เทคนิคและเทคโนโลยีมาใช้ สร้างสรรค์งานศิลปะวรรณคดี และดำเนินการส่งเสริมวัฒนธรรมที่ไม่ขัดกับกฎหมาย"

2.5.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นที่ได้รับการสร้างตั้งและได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการบริหารประเทศ การที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้มีการบริหารประเทศเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้จัดทำให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสัญญาประชาคมเพื่อให้เป็นกรอบและเป็นบรรทัดฐานในการปกครองประเทศแก่รัฐบาลและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง อำนาจที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้รับจากรัฐธรรมนูญนั้นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเองเช่น อำนาจของประธานประเทศในการประกาศใช้กฎหมาย อำนาจของสภาแห่งชาติในการพิจารณาและให้การรับรองกฎหมาย อำนาจของรัฐบาลในการบริหารประเทศ อำนาจของศาลในการพิพากษาคดี อำนาจของอัยการในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติกฎหมายและการสั่งฟ้องคดีต่อศาล

- บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ

แนวความคิดเรื่องรัฐสภาพัฒนามาจากสมัยโบราณ ซึ่งผู้ปกครองบ้านเมืองจำเป็นต้องมีคณะบุคคลเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแก่รัฐบาล จัดทำกฎหมาย และทำหน้าที่ต่างๆ ส่วนรัฐสภายุคใหม่เริ่มขึ้นในอังกฤษซึ่งได้มีการตั้งขุนนางและพระเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เรียกว่าสภาผู้อาวุโส ครั้นเมื่อพวกนอร์มันเข้ามายึดครองเกาะอังกฤษ ก็ได้ดัดแปลงสภาอาวุโสให้ยิ่งใหญ่ขึ้น มีอำนาจทำนองเดียวกับสภาต่างๆ เรียกว่า มหาสภา ทำหน้าที่ถวายความเห็นในราชกิจที่ทรงปรึกษา ตรวจสอบการบริหารประเทศ นั่งเป็นนิติสภาหรือศาลสูง และเป็นผู้ออกกฎหมาย มหาสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากจึงพบความยุ่งยากในการปรึกษาราชการ จึงมีการตั้งอนุสภาขึ้นอีกสภาหนึ่งเพื่อรับใช้ตามพระราชประสงค์ สภาทั้งสองนี้เองที่ในเวลาต่อมาพัฒนาไปเป็นรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาประเทศต่างๆ โดยหลักแล้วประกอบมีดังนี้ การออกกฎหมาย การอนุมัติภาษีอากร การอนุมัติงบประมาณ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบเรื่องการทำสัญญา การอนุมัติเรื่องการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น

สภาแห่งชาติ เป็นองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิอำนาจ และผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาเผ่าชน เป็นองค์กรอำนาจแห่งรัฐ และทั้งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ที่มีสิทธิตกลงปัญหาพื้นฐานของชาติ ติดตามตรวจตราการเคลื่อนไหวขององค์การบริหาร ศาลประชาชน และองค์การอัยการประชาชน[60] สภาแห่งชาติแต่ละชุดมีวาระการดำรงตำแหน่ง ห้าปี[61]

สมาชิกสภาแห่งชาติ ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนในอัตราส่วน ห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาแห่งชาติหนึ่งคน ในการเลือกตั้งสภาแห่งชาติได้ถือเอาจังหวัด และนครหลวงเป็นเขตเลือกตั้ง หากจังหวัดใดมีพลเมืองน้อยกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ก็ให้มีสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนสามคน หมายความว่าแต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยสามคน การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติปฏิบัติตามหลักการทั่วไป เสมอภาค โดยตรง และลงคะแนนเสียงโดยลับ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสภาแห่งชาติมีสิทธิ และหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้านการเลือกตั้งบุคคลให้รับตำแหน่งต่างๆในองค์กรของรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 53 ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของสภาแห่งชาติไว้ดั่งนี้

1/ จัดทำ รับรอง หรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

2/ พิจารณา รับรอง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย

3/ พิจารณา รับรองเอาการกำหนด การเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกภาษีและอากร

4/ พิจารณา รับรองแผนยุทธศาสตร์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม และแผน งบประมาณแห่งรัฐ

5/ เลือกตั้ง หรือถอดถอนตำแหน่งประธาน รองประธาน และกรรมการคณะประจำสภาแห่งชาติ

6/ เลือกตั้งหรือถอดถอนตำแหน่งประธานประเทศ และรองประธานประเทศ ตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ

---

[60] เรื่องเดียวกัน มาตรา 52.

[61] เรื่องเดียวกัน มาตรา 54 วรรคหนึ่ง.

7/ พิจารณา รับรองการเสนอแต่งตั้ง หรือถอดถอนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามการเสนอของประธานประเทศ พิจารณา รับรองเอาโครงประกอบของคณะรัฐบาล การแต่งตั้งโยกย้าย หรือถอดถอนตำแหน่งสมาชิกรัฐบาล ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

8/ เลือกตั้ง หรือปลดตำแหน่ง ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุดตามการเสนอของประธานประเทศ

9/ ให้ความเห็นชอบต่อการสร้างตั้ง หรือยุบเลิกกระทรวง องค์กรเทียบเท่ากระทรวง แขวง และนคร ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

10/ ให้ความเห็นชอบต่อการให้นิโทษกรรม

11/ ให้ความเห็นชอบในสัตยาบัน หรือยกเลิกสนธิสัญญา สัญญาที่ได้ลงนามกับต่างประเทศตามกฎหมาย

12/ ให้ความเห็นชอบในปัญหาสงคราม หรือสันติภาพ

13/ ติดตามตรวจสอบการเคารพ และปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

14/ ปฏิบัติตามสิทธิ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

สภาแห่งชาติเปิดประชุมสมัยสามัญปีละสองครั้ง ซึ่งการเรียกประชุมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติ จะเป็นองค์ประชุมสภาแห่งชาติได้ก็ต่อเมื่อมีสมาชิสภาแห่งชาติเข้าร่วมมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ในระยะที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม มีคณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนสภาแห่งชาติ รัฐธรรมนูญมาตรา 56 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติไว้ดังนี้

1/ เตรียมการประชุมสภาแห่งชาติ และควบคุมให้สภาแห่งชาติปฏิบัติแผนการที่ได้กำหนดไว้

2/ ตีความรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

3/ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร ศาลประชาชน และอัยการประชาชนในเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม

4/ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่ง ผู้พิพากษาของศาลประชาชนทุกชั้น และผู้พิพากษาของศาลทหาร

5/ เรียกประชุมสภาแห่งชาติ

6/ ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย[62]

---

[62] เรื่องเดียวกัน มาตรา 56.

- ประมุขของรัฐ หมายถึงผู้ที่เป็นหัวหน้าของรัฐ กระทำการต่าง ๆ แทนรัฐเช่น การรับรองประมุขของประเทศต่าง ๆ การรับสาสน์ตราตั้งจากทูตต่างประเทศ การประกาศใช้กฎหมาย การให้อภัยโทษ เป็นต้น ประมุขรัฐมีที่มาจากการสถาปนาเป็นหัวหน้าเผ่าซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกภายในเผ่า ในเวลาต่อมาเมื่อสังคมได้มีการขยายตัวเกิดมีหลายกลุ่ม หลายเผ่าเกิดมีความขัดแย้งกันระหว่างเผ่า หัวหน้าเผ่าจึงจำเป็นต้องมีความกล้าหาญ มีความสามารถพิเศษในการรบ เมื่อสังคมขยายตัวและกลายเป็นรัฐนั้นก็เกิดมีกษัตริย์ขึ้นมา เมื่อมีการปกครองแบบประชาธิปไตยก็เกิดมีแนวความคิดเรื่องการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐ เช่น มีการเลือกตั้ง มีการกำหนดอายุการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น

สำหรับประเทศลาวแล้วประธานประเทศเป็นประมุขรัฐแห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นผู้แทนประชาชนลาวบรรดาเผ่า ทั้งภายใน และต่างประเทศ[63] สภาแห่งชาติเป็นผู้เลือกตั้งประธานประเทศ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่า สองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุม ประธานประเทศมีวาระการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศ ดังนี้

มาตรา 65 ประธานประเทศมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1/ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ที่สภาแห่งชาติได้ตกลงรับรองแล้ว

2/ ออกรัฐบัญญัติ และรัฐดำรัส

3/ เสนอแต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อสภาแห่งชาติ เพื่อพิจารณาตกลง

4/ แต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งสมาชิกรัฐบาล ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้รับรองแล้ว

5/ แต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งรองประธานศาลประชาชนสูงสุด ตามการเสนอของประธานศาลประชาชนสูงสุด แต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งรองอัยการประชาชนสูงสุด ตามการเสนอของอัยการประชาชนสูงสุด

6/ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งเจ้าแขวง เจ้าครองนครหลวง ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

7/ เป็นแม่ทัพกำลังประกอบอาวุธประชาชน

---

[63] เรื่องเดียวกัน มาตรา 65.

8/ ตกลงเลื่อนชั้น หรือปลดชั้นนายพล อยู่ในกำลังป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

9/ เรียกประชุม และเป็นประธานกองประชุมพิเศษของรัฐบาล

10/ ตกลงประดับเหรียญทองแห่งชาติ เหรียญเกียรติคุณ เหรียญชัย และชื่อยศสูงสุดแห่งรัฐ

11/ ตกลงการให้อภัยโทษ

12/ ตกลงการระดมพลทั่วไป หรือเป็นภาคส่วน ตกลงภาวะฉุกเฉินในทั่วประเทศ หรือในท้องถิ่นใดหนึ่ง

13/ ประกาศการให้สัตยาบัน หรือลบล้างสนธิสัญญา และสัญญาที่ได้ลงนามกับต่างประเทศ

14/ แต่งตั้งผู้แทนที่มีอำนาจเต็มของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไปประจำอยู่ต่างประเทศ หรือเรียกกลับคืนประเทศ ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี รับรองผู้แทนหน้าที่มีอำนาจเต็มของต่างประเทศที่มาประจำอยู่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

15/ ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

- รัฐบาล

คณะรัฐมนตรีหมายถึงคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารหรือการปกครองประเทศด้วยเหตุที่กิจการส่วนใหญ่ของประเทศที่เกี่ยวกับการปกครองครอบคลุมถึงการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ภาระเหล่านี้จึงเป็นอำนาจหน้าที่และอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี

รัฐบาลของประเทศลาวเป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ ซึ่งประกอบ ด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าองค์การเทียบเท่ากระทรวง นายรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งประธานประเทศเป็นผู้แต่งตั้งหรือปลดตำแหน่ง ภายหลังที่สภาแห่งชาติได้รับรองแล้ว รัฐบาลมีอายุการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ บุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลภายนอกหรือสมาชิกสภาแห่งชาติก็ได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไว้ดังนี้

มาตรา 70 รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1/ ปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของสภาแห่งชาติ รัฐบัญญัติ และรัฐดำรัสของประธานประเทศ

2/ เสนอร่างกฎหมาย และร่างรัฐบัญญัติต่อสภาแห่งชาติ ร่างรัฐดำรัสต่อประธานประเทศ

3/ กำหนดแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม และแผนงบประมาณแห่งรัฐประจำปี แล้วนำเสนอต่อสภาแห่งชาติพิจารณา และให้การรับรอง

4/ รายงานการเคลื่อนไหวของตน ต่อสภาแห่งชาติ ต่อคณะประจำสภาแห่งชาติ(ในเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม) และต่อประธานประเทศ

5/ ออกดำรัส มติตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองรัฐ คุ้มครองเศรษฐกิจ-สังคม วิทยา ศาสตร์ เทคนิค เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ และการต่างประเทศ

6/ จัดตั้ง ชี้นำ และตรวจสอบการเคลื่อนไหวของบรรดาหน่วยงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

7/ จัดตั้ง และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำลังป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ

8/ ลงนามในสนธิสัญญา สัญญากับต่างประเทศ และชี้นำการปฏิบัติสนธิสัญญา และสัญญาที่ได้ลงนามแล้ว

9/ งดการปฏิบัติ ลบล้าง หรือยกเลิกข้อตกลง คำสั่งของกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง องค์การที่ขึ้นกับรัฐบาล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขัดกับระเบียบกฎหมาย

10/ ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

- ศาลประชาชน -

ศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีข้อพิพาทต่าง ๆ ในเมื่อก่อนอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีได้มีการรวมอยู่กับองค์กรอื่น การแยกองค์กรศาลให้มีความเป็นอิสระนั้นอาจได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจของ มองเตสกีเออซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะฉะนั้น ศาลต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยที่ผู้ที่ทำงานอยู่ศาลต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม อีกประการหนึ่งศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจึงต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง [64]

ศาลประชาชน เป็นองค์กรพิพากษาของรัฐซึ่งประกอบด้วย ศาลประชาชนสูงสุด ศาลอุทธรณ์ ศาลประชาชนแขวง นคร ศาลประชาชนอำเภอ ศาลทหาร[65] ศาลประชาชนสูงสุด

---

[64] วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**,อ้างแล้ว,หน้า 627-633.

[65] เรื่องเดียวกัน มาตรา 79.

คุ้มครองด้านบริหาร ต่อศาลประชาชนทุกขั้น ศาลทหาร และตรวจตราคำตัดสินของศาลดังกล่าว ศาลประชาชนพิจารณาตัดสินเป็นหมู่คณะ ในเวลาพิจารณาตัดสิน ผู้พิพากษาต้องเป็นอิสระ และมีแต่ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

อัยการประชาชนเป็นองค์กรติดตามตรวจสอบการปฏิบัติกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย องค์การอัยการประชาชนสูงสุด องค์การอัยการประชาชนชั้นอุทธรณ์ องค์การอัยการประชาชนชั้นแขวง นคร องค์การอัยการประชาชนอำเภอ องค์การอัยการทหาร องค์การอัยการประชาชนมีสิทธิ และหน้าที่ดังนี้

1/ ติดตามตรวจสอบการเคารพระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้อง และเป็นเอกภาพอยู่ในทุกกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง องค์การที่ขึ้นกับรัฐบาล แนวร่วมแห่งชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น วิสาหกิจ รัฐกร และพลเมือง

2/ ปฏิบัติสิทธิกล่าวฟ้อง[66]

ในเวลาปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น อัยการประชาชนมีแต่ปฏิบัติตามกฎหมาย และคำสั่งของอัยการประชาชนสูงสุดเท่านั้น

2.6 รูปแบบและองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว

2.6.1 รูปแบบและการจัดลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดของรัฐ เป็นตัวกำหนดกรอบของระบบกฎหมายที่แสดงถึงเจตจำนงร่วมของประชาชน เพราะว่ารัฐธรรมนูญเป็นผู้สร้างตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่พิจารณาให้การรับรองกฎหมาย พร้อมนั้น รัฐธรรมนูญได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน อันนำไปสู่การจัดลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งในบรรดาลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นั้น กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยสภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนและแสดงออกถึงเจตนาร่วมกันของประชาชนในรัฐ จึงเป็นผลให้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารจะขัดกับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ แต่กฎหมายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวง จึงสังเกตเห็นว่า กฎหมายเป็นศูนย์กลางของการจัดลำดับ

---

[66] เรื่องเดียวกัน มาตรา 86.

ศักดิ์ของกฎเกณฑ์ เพราะมีกฎเกณฑ์ที่อยู่สูงกว่ากฎหมายและมีกฎเกณฑ์ต่ำกว่ากฎหมาย เพราะฉะนั้น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่อยู่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ที่อยู่สูงกว่าไม่ได้ ซึ่งหมายถึงการจัดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของรัฐ

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของ สปป ลาว ประกอบด้วยหลายประเภทด้วยกันซึ่งแต่ละประเภทที่ใช้บังคับนั้นก็มีลำดับความสำคัญทางกฎหมายต่างกัน และกฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าจะขัดกับกฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับสูงกว่าไม่ได้ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศลาวประกอบด้วยประเภทต่าง ๆ ดังนี้

2.6.1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ หรือกล่าวนัยหนึ่งก็คือเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายทั้งปวง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายประเภทอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญกำหนดระบอบการเมือง ระบอบเศรษฐกิจ และสังคม สิทธิ และหน้าพื้นฐานของพลเมือง การจัดตั้ง และการใช้อำนาจขององค์กรอำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญรับรองเอาโดยสภาแห่งชาติด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด[67]

2.6.1.2 กฎหมาย

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในขอบเขตทั่วประเทศ กฎหมายต้องได้ผ่านการพิจารณาและให้การรับรองของสภาแห่งชาติโดยมีองค์กรต่าง ๆ เป็นผู้เสนออันได้แก่ ประธานประเทศ คณะประจำสภาแห่งชาติ รัฐบาล ศาล อัยการ องค์กรสตรี วัยหนุ่ม กรรมกร และแนวร่วมแห่งชาติ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติจะใช้วิธีการพิจารณาแบบกรรมิการเต็มสภา โดยจะมีการอภิปราย การปรับปรุงแก้ไขอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ ซึ่งจะมีอนุกรรมการเป็นผู้ชี้แจงและปรับปรุงแก้ไขร่างตามการเสนอของผู้แทน ร่างกฎหมายจะถือว่าได้ผ่านการพิจารณาให้การรับรองจากสภาแห่งชาตินั้นต้องได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม หลังจากที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองร่างกฎหมายแล้ว ประธานสภาแห่งชาติจะลงนามใส่ในร่างกฎหมายแล้วส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ประธานประเทศเพื่อประกาศใช้ กฎหมายจะถูกประกาศใช้โดยรัฐดำรัสของประธานประเทศ

กฎหมายของประเทศลาวที่ได้ประกาศใช้ในปัจจุบันมีจำนวน 65 ฉบับซึ่งได้มีการแบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

---

[67] รัฐบัญญัติว่าด้วยการสร้างนิติกรรม มาตรา 12.

ก .กฎหมายในกลุ่มการปกครองประกอบมี 10 ฉบับดังนี้ คือ

- รัฐธรรมนูญ
- กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ
- กฎหมายว่าด้วยสันชาติ
- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ
- กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล แห่ง สปปลาว
- กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
- กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบของสภาแห่งชาติ
- กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและปกป้องผู้หญิง
- กฎหมายว่าด้วยการต้านการฉ้อราชบังหลวง
- กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขคำร้องทุกข์

ข. กฎหมายในกลุ่มการป้องกันชาติป้องกันความสงบประกอบมี 2 ฉบับ

- กฎหมายว่าด้วยพันธะป้องกันชาติ
- กฎหมายว่าด้วยนายทหารกองทัพประชาชนลาว

ค. กฎหมายขงเขตยุติธรรมประกอบมี 14 ฉบับ

- กฎหมายอาญา
- กฎหมายว่าด้วยอัยการประชาชน
- กฎหมายว่าด้วยศาลประชาชน
- กฎหมายดำเนินคดีแพ่ง
- กฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา
- กฎหมายว่าด้วยการบังคับคดี
- กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์
- กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา
- กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันนอกสัญญา
- กฎหมายว่าด้วยมรดก
- กฎหมายว่าด้วยค่าธรรมเนียมศาล
- กฎหมายว่าด้วยครอบครัว
- กฎหมายว่าด้วยสำนักงานทเบียนศาล

ง. กฎหมายในกลุ่มเศรษฐกิจ-สังคมประกอบมี 30 ฉบับ

- กฎหมายว่าด้วยการประกันภัย

- กฎหมายว่าด้วยการบัญชีวิสาหกิจ
- กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ
- กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ
- กฎหมายว่าด้วยการดำเนินธุรกิจ
- กฎหมายว่าด้วยภาษี
- กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ
- กฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย
- กฎหมายว่าด้วยการค้ำประกันการปฏิบัติสัญญา
- กฎหมายว่าด้วยส่วยสาอากร
- กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งสปปลาว
- กฎหมายป่าไม้
- กฎหมายว่าด้วยน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ
- กฎหมายว่าด้วยที่ดิน
- กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้า
- กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก
- กฎหมายว่าด้วยแร่
- กฎหมายว่าด้วยกสิกรรม
- กฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรม
- กฎหมายว่าด้วยการรักษาสิ่งแวดล้อม
- กฎหมายว่าด้วยผังเมือง
- กฎหมายว่าด้วยทางหลวง
- กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก
- กฎหมายว่าด้วยการโทรคมนาคม
- กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินของรัฐ
- กฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์
- กฎหมายว่าด้วยการบินพลเรือน
- กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขข้อขัดแย้งทางด้านเศรษฐกิจ
- กฎหมายว่าด้วยอากรมูลค่าเพิ่ม
- กฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ

จ. กฎหมายในกลุ่มวัฒนธรรม-สังคมประกอบมี 9 ฉบับ

- กฎหมายว่าด้วยการศึกษา
- กฎหมายว่าด้วย ยา และผลิตทัณฑ์การแพทย์
- กฎหมายว่าด้วยอาหาร
- กฎหมายว่าด้วยมรดกแห่งชาติ
- กฎหมายว่าด้วยการรักษา
- กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว
- กฎหมายว่าด้วยการอนามัย ป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ
- กฎหมายว่าด้วยแรงงาน
- กฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของเด็ก

ตัวอย่าง กรณีศึกษาเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับโครงสร้างภายในของสภาแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว เมื่อศึกษาเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวแล้วสามารถรวบรวมจุดที่สำคัญได้ดังนี้ คือ

- กฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติซึ่งมีลักษณะขยายเนื้อหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่น อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ การให้การแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ในรัฐ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรบริหารและตุลาการ เป็นต้น นอกจากนั้น ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับอายุการทำงานของสภาแห่งชาติที่มีอายุการห้าปี โดยเริ่มจากการประชุมครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดนั้นไปถึงการประชุมสภาแห่งชาติครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่ ในนี้การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่ต้องให้แล้วเสร็จอย่างน้อยหกสิบวันก่อนสภาแห่งชาติชุดเดิมจะสิ้นสุดอายุการของตน ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ซึ่งไม่อาจสามารถดำเนินการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาได้นั้น สภาแห่งชาติสามารถขยายอายุการของตนก็ได้แต่ต้องดำเนินการเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาไม่เกินหกเดือนภายหลังจากที่สภาพการณ์ได้คืนสู่ปกติ

- กฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับการประชุมสภาแห่งชาติซึ่งได้แบ่งการประชุมออกเป็นสามประเภทอันได้แก่ กองประชุมประเภทแรก ได้แก่การประชุมครั้งปฐมฤกษ์ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จ เพราะฉะนั้นเนื้อหาของการประชุมส่วนมากจะเป็นการเลือกตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรของรัฐ การพิจารณาให้การับรองนโยบายของรัฐบาล ส่วนการประชุมประเภทที่สอง ได้แก่การประชุมสมัยสามัญซึ่งในแต่ละปีสภาจะประชุมสองครั้ง โดยครั้งแรกจะประชุมในระหว่างเดือนมิถุนายนซึ่งมีเนื้อหาของการประชุมเกี่ยวกับการรับฟังรายงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมและแผนงบประมานแห่งรัฐในปีที่ผ่านมา และพิจารณาให้การรับรองแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม และแผน

งบประมานแห่งรัฐในปีต่อหน้า ส่วนการประชุมสมัยสามัญครั้งที่สองจะจัดขึ้นในระหว่างเดือนพฤศจิกายนซึ่งจะเป็นการประชุมพิจารณาร่างกฎหมาย ส่วนการประชุมประเภทที่สามได้แก่การประชุมวิสามัญซึ่งมีวัตถุประสงค์พิจารณาปัญหาสำคัญแระรีบด่วนตามการเสนอของประธานประเทศ นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาแห่งชาติโดยมีผู้เสนอมากกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

- โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในสภาแห่งชาติ ในส่วนโครงสร้างองค์กรภายในประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ คือ คณะประจำสภาแห่งชาติ กรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ หน่วยสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

ก. คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรประจำการและปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติในเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม คณะประจำสภาแห่งชาติประกอบด้วยประธานและรองประธานคณะประจำสภาแห่งชาติซึ่งมาจากผู้ที่เป็นประธานและรองประธานสภาแห่งชาติ ส่วนกรรมการคณะประจำสภาแห่งชาติมาจากผู้ที่เป็นประธานกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติ อำนาจหน้าที่หลักของสภาแห่งชาติมีดังนี้ เตรียมการประชุมและเรียกประชุมสภาแห่งชาติ ตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่งตั้งผู้พิพากษา ตกลงเกี่ยวกับการให้สันชาติแก่คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ประเทศลาว เป็นต้น คณะประจำสภาแห่งชาติจะประชุมเดือนละสองครั้ง การประชุมจะเป็นองค์ประชุมได้ต้องมีคณะประจำเข้าร่วมมากกว่าสองในสามของจำนวนทั้งหมด

ข. กรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่เป็นเสนาการให้สภาแห่งชาติในการปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมาธิการตน กรรมาธิการของสภาแห่งชาติประกอบด้วยหกกรรมาธิการ คือ กรรมาธิการกฎหมาย กรรมาธิการเศรษฐกิจแผนการและการคลัง กรรมาธิการวัฒนาธรรม-สังคม กรรมาธิการบรรดาเผ่า กรรมาธิการป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ กรรมาธิการการต่างประเทศ อำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการตามกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ มาตรา 32 มีดังนี้ คือ

(1) จัดทำร่างแผนการดำเนินงานของกรรมาธิการ

(2) ค้นคว้าและประกอบความคิดเห็นเข้าในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งภาคส่วนเกี่ยวข้องส่งมาให้

(3) ค้นคว้าเกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรรมาธิการตน

(4) ค้นคว้าเกี่ยวกับการงดการปฏิบัติ การปฏิบัติยกเลิก หรือลบล้างกฎหมาย

(5) ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(6) ค้นคว้าเกี่ยวกับการให้สัตยาบันหรือลบล้างสนธิสัญญา สัญญาที่ได้ลงนามกับต่างประเทศ

(7) เสนอปัญหาและมาตรการแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับงานของตน

ค. สำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติเป็นองค์กรเสนาการของสภาแห่งชาติมีภาระบทบาทค้นคว้า สรุปรวบรวม คุ้มครองงานด้านบริหาร แผนการ และการเงิน อำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของสภาแห่งชาติ ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ มาตรา 52 มีดังนี้

(1) จัดทำร่างแผนการดำเนินงานของสภาแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ

(2) จัดทำแผนงบประมาณของสภาแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะประจำสภาแห่งชาติ

(3)รูปสภาพการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แผนงบประมาณแห่งรัฐในขอบเขตทั่วประเทศเพื่อรายงานให้คณะประจำสภาแห่งชาติ

(4) สร้างเงื่อนไขอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานของคณะประจำภาแห่งชาติ กรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาแห่งชาติ

(5) คุ้มครอง ยกระดับและปฏิบัตินโยบายต่อพนักงานรัฐกรของสภาแห่งชาติ

(6) เตรียมด้านการบริหารและให้ความสะดวกต่อการประชุมสภาแห่งชาติ

(7) คุ้มครองการใช้จ่ายงบประมาน วัตถุอุปกรและทรัพย์สมบัติของสภาแห่งชาติ

(8) รับและค้นคว้าคำร้องทุกข์และการขอฉันชาติของคนต่างด้าวเพื่อนำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณา

(9)รับผิดชอบความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสำนักงานสภาแห่งชาติ

(10)ชี้นำติดตามตรวจสอบ การทำงานของหน่วยสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้งต่าง ๆ

(11) ชี้นำและคุ้มครองงานของกรมที่ขึ้นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ

ง. หน่วยสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้งเป็นองค์กรหนึ่งของสภาแห่งชาติที่ประจำอยู่เขตเลือกตั้ง เป็นเสนาการของสภาแห่งชาติ ช่วยสภาแห่งชาติในการนำงานของสภาแห่งชาติไปปฏิบัติอยู่เขตเลือกตั้งของตน

2.6.1.3 มติตกลงของสภาแห่งชาติ

มติตกลงของสภาแห่งชาติ เป็นเอกสารเกี่ยวกับการตกลงให้การรับรองปัญหาต่าง ๆ ที่นำเข้ามาพิจารณาอยู่ในที่ประชุมสภาแห่งชาติ ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้มีมติให้การรับรองแล้วก็จะออกเป็นเอกสารฉบับหนึ่งซึ่งเรียกว่า มติของสภาแห่งชาติ ซึ่งลงนามโดยประธานสภาแห่งชาติ มติของสภาแห่งชาติเป็นเอกสารที่มีผลบังคับใช้ในขอบเขตทั่วประเทศ สาเหตุที่ประเทศลาวมีมติของสภาแห่งชาตินั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะว่าปัญหาที่นำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาตินั้นมีจำนวนมากมายแต่สามารถแบ่งตามการสองประเภท คือ

- ปัญหาที่นำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองแล้วจะออกเป็นมติของสภาแห่งชาติแล้วสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่ต้องส่งให้ประธานประเทศต้องประกาศใช้ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม และแผนงบประมาณแห่งชาติ แผนการดำเนินงานของสภาแห่งชาติ เป็นต้น

- ปัญหาที่นำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองแล้วจะออกเป็นมติของสภาแห่งชาติและจะต้องส่งให้ประธานประเทศประกาศใช้อีกต่อหนึ่งจึ่งมีผลใช้บังคับ เช่น กฎหมาย เป็นต้น

2.6.1.4 มติตกลงของคณะประจำสภาแห่งชาติ

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างของสภาแห่งชาติของประเทศลาวแล้วเห็นว่าประกอบด้วย สมาชิสภาแห่งชาติ คณะประจำสภาแห่งชาติ และกรรมาธิการต่าง ๆ ในนี้คณะประจำสภาแห่งชาติประกอบด้วยประธาน รองประธาน ซึ่งมาจากประธานและรองประธานสภาแห่งชาติ พร้อมนั้นก็มีกรรมการคณะประจำสภาแห่งชาติซึ่งมาจากหัวหน้ากรรมาธิการต่าง ๆ ประจำสภาแห่งชาติ คณะประจำสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติแทนสภาแห่งชาติในระยะเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม อำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติประกอบมีดังนี้ การเรียกประชุมสภา การตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดออกจากตำแหน่งผู้พิพากษาของศาล เป็นต้น ในการตกลงปัญหาต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น สภาแห่งชาติจะมีการประชุมพิจารณาและลงคะแนนเพื่อให้การรับรอง เมื่อที่ประชุมได้ให้การรับรอง

แล้วคณะประจำสภาแห่งชาติจะออกเป็นมติซึ่งลงนามโดยประธานคณะประจำสภาแห่งชาติ จากนั้นมติก็จะมีผลบังคับใช้

2.6.1.5 รัฐบัญญัติ

รัฐบัญญัติของประธานประเทศ เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมาย รัฐบัญญัติมีกระบวนการตราดังนี้ คือ หากมีความจำเป็นต้องจัดทำรัฐบัญญัติ กระทรวงที่เกี่ยวข้องต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อทำการยกร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว โดยหน่วยงานยกร่างต้องมีการเก็บข้อมูล ศึกษาสภาพการทางด้านเศรษฐกิจ-สังคม กฎหมายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐบัญญัติที่จะสร้างนั้น ภายหลังจากที่ได้ข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงดำเนินการยกร่าง สำหรับโครงร่างจะแบ่งเป็นภาค หมวดและมาตรา ส่วนการเขียนถ้อยคำในรัฐบัญญัตินั้นก็เหมือนกับการเขียนถ้อยคำในกฎหมาย เมื่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้สร้างร่างรัฐบัญญัติเสร็จแล้วจะนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาโดยจะนำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นแล้ว จะถูกนำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณา หากที่ประชุมคณะประจำสภาแห่งชาติได้ให้ความเป็นชอบ จากนั้นประธานคณะประจำสภาแห่งชาติจะเสนอต่อประธานประเทศเพื่อออกเป็นรัฐบัญญัติ และรัฐบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ประธานประเทศได้ลงนามเป็นต้นไป สำหรับรัฐบัญญัติของประเทศลาวนั้นสังเกตเห็นว่าออกในสภาพปกติ โดยจะออกในเมื่อยังไม่มีความพร้อมที่จะออกเป็นกฎหมายจึงออกเป็นรัฐบัญญัติบังคับใช้ หากมีความพร้อมเมื่อใดก็จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติดังกล่าวให้เป็นกฎหมาย ซึ่งต้องนำรัฐบัญญัตินั้นไปแก้ไขเพิ่มเติมโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องจากนั้นจะนำเสนอตามกระบวนการของการจัดทำกฎหมาย

ตัวอย่าง รัฐบัญญัติว่าด้วยธนาคารธุรกิจ มาตรา 6 ได้กำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขการสร้างตั้งธนคานธุรกิจ ดังนี้

มาตรา 6 *"บุคคลที่จะได้รับอนุญาตให้สร้างตั้งธนาคานธุรกิจอยู่สปปลาวต้องมีเงื่อนไขครบถ้วนดังนี้*

- มีทุนจดทะเบียนและทุนค้ำประกันตามระเบียบการที่ธนคานแห่งสปปลาวางไว้

- มีภานะเทคนิคและพนักงานวิชาการด้านธนคานโดยถูกต้องตามมาตรฐานที่ธนคานแห่งสปปลาววางออก

- ได้รับความเชื่อถือจากสังคม

- มีผู้บริหารที่มีคุณวุฒิ มีความสามารถและมีประสบการทางด้านธุรกิจการธนคาน"

2.6.1.6 รัฐดำรัส

รัฐดำรัสเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งประธานประเทศเป็นผู้ออกโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีผลบังคับใช้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น เช่น ในกรณีที่ประธานประเทศได้ตกลงให้อภัยโทษแก่นักโทษเนื่องในโอกาสวันสำคัญของชาติ ประธานประเทศจะออกเป็นรัฐดำรัสว่าด้วยการให้อภัยโทษแก่นักโทษดังกล่าว หรือกรณีที่รัฐบาลให้ประธานประเทศตกลงประดับเหรียญทองคำแห่งชาติ หรือเหลียนเกียรติคุณ หรือเหลียนชัย หรือนามยศสูงสุดแห่งรัฐให้ผู้เชียวชาญหรือองค์กรต่างประเทศที่ให้การช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ประเทศลาว ภายหลังที่ประธานประเทศมีการตกลงแล้วก็ออกรัฐดำรัสในการตกลงดังกล่าว หรือกรณีประกาศใช้กฎหมายประธานประเทศจะออกเป็นรัฐดำรัส เป็นต้น

2.6.1.7 ดำรัส

ดำรัส เป็นบทบัญญัติขยายเนื้อหาของกฎหมายและรัฐบัญญัติให้มีความละเอียดชัดเจนและมุ่งให้มีผลบังคับใช้กับสังคมในขงเขตใดขงเขตหนึ่งโดยเฉพาะ ดำรัฐจัดทำโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล ภายหลังที่จัดทำร่างเสร็จแล้วจะนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และลงนามโดยนายกรัฐมนตรี ตัวอย่าง ดำรัฐของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสำรวจรังวัด ถ่ายภาพทางอากาศและจัดทำแผนที่ในดินแดนสปปลาว ดำรัสดังกล่าวจัดทำร่างโดยกรมแผนที่แห่งชาติที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีของประเทศลาว ภายหลังจากที่ได้ทำร่างเสร็จแล้วก็จะนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี หากได้รับความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีก็จะลงนามและมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ลงนามเป็นต้นไป

2.6.2 ขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตรากฎหมาย ในฐานะที่เป็นกระบวนการแห่งการแห่งการก่อให้ เกิดกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับผูกพันกับประชาชนภายในรัฐ นับว่าเป็นข้อบังคับสำคัญในการอยู่ร่วมกันในสังคม กฎหมายจึงมีลักษณะสำคัญในการเป็นข้อบังคับผูกพันกับประชาชนทุกคนให้ปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น

จากข้อสรุปนี้ จะนำไปสู่กระบวนการแห่งการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐโดยการออกกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ตามนโยบายหลักของรัฐนั้น ซึ่งในแง่นี้รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะมีการปกครองในรูปแบบใดต้องมีข้อบังคับอันเป็นที่รับรองกันทั่วไป

สำหรับประเทศลาวแล้ว กระบวนการตรากฎหมาย เป็นหน้าที่สำคัญของสภาแห่งชาติในฐานะที่เป็นผู้ออกนิติกรรมเพื่อใช้บังคับในประเทศ และเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาแห่งชาติ

เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายก็เพราะกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม หรือเป็นบรรทัดฐานแห่งความประพฤติในสังคม การที่สภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายนั้น อีกเหตุผลหนึ่งก็เพราะว่ารัฐมีความประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายให้มากที่สุด กล่าวคือถ้าไม่อาจจัดให้เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง ก็ควรให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแห่งชาติแทนตน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสภาแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่สำคัญสูงสุดในกระบวน การตรากฎหมายของประเทศลาว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณากระบวนการตรากฎหมายในฐานะที่เป็นภาพรวมของการก่อให้เกิดกฎหมายแล้วอาจกล่าวได้ว่าองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายมีดังนี้

1 ประธานประเทศ

2 สภาแห่งชาติ

3 รัฐบาล

4 สมาชิกสภาแห่งชาติ

ในลำดับต่อไปจะได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ และความเป็นมาขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่างๆของการตรากฎหมายดังนี้

2.6.2.1 ประธานประเทศ

ประธานประเทศ แห่ง สปป ลาว ได้ตั้งขึ้นภายหลังจากที่ได้สถาปนา สา ธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อปีพุทธศักราช 2518 รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 60 ได้บัญญัติการสร้างตั้งประธานประเทศดังนี้

การเสนอรายชื่อผู้สมัครับเลือกตั้งเป็นประธานประเทศต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณารับรองนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติ ในทางปฏิบัติแล้วการเลือกตั้งประธานประเทศจะดำเนินขึ้น ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติของแต่ละชุด ในการออกเสียงลงเพื่อรับรองการเลือกตั้งประธานประเทศต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดที่เข้าร่วมการประชุม ประธานประเทศมีวาระการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ [68]

ส่วนอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการตรากฎหมายมีดังนี้

---

[68] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 66.

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของตน

อำนาจหน้าที่ในการประกาศใช้กฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ตกลงรับรองแล้ว ก็คือ กฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ลงคะแนนเสียงรับรองแล้ว ต้องส่งให้ประธานประเทศประกาศใช้ภายในกำหนดสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่สภาแห่งชาติได้ลงคะแนนเสียงรับรองกฎหมายดังกล่าว[69]

อำนาจในการเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณากฎหมายคืนใหม่ ก็คือ ในกรณีที่ประธานประเทศไม่เห็นด้วยกับกฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ส่งไปให้ประกาศใช้นั้นภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่สภาแห่งชาติได้ลงคะแนนเสียงรับรอง ประธานประเทศมีสิทธิส่งกฎหมายดังกล่าวคืนมายังสภาแห่งชาติเพื่อให้พิจารณาคืนใหม่อีกครั้ง[70]

2.6.2.2 สภาแห่งชาติ

สภาแห่งชาติของประเทศลาวเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ เป็นองค์กรอำนาจแห่งรัฐ และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์บริหาร ศาลและอัยการ สำหรับอำนาจนิติบัญญัติของสภาแห่งชาตินั้นหมายถึงการออกกฎหมายโดยรัฐสภาโดยตรง อันได้แก่พระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญสูงสุดในสังคมการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไป ที่ถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ หรืออีกนัยหนึ่งคือการปกครองโดยกฎหมาย

สภาแห่งชาติเป็นองค์กรเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งองค์กรอื่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหาร ศาลและอัยการจะออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่ออกโดยสภาแห่งชาติ อีกประการหนึ่งสภาแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นสภาแห่งชาติ ย่อมมีอำนาจไม่จำกัด[71] แต่การบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ[72] โดยที่รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมายนั้นหมายถึงกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสำพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน[73]ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดในรัฐย่อมเป็น

---

[69] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 60.

[70] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 60.

[71] หยุด แสงอุทัย, **คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515**,(กรุงเทพฯ:นิติบรรนาการ),หน้า 67.

[72] หยุด แสงอุทัย,เรื่องเดียวกัน,หน้า 67.

[73] หยุด แสงอุทัย,**คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**,(กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 24.

ของประชาชน รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายใด ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัดตราบเท่าที่กฎหมายนั้น ๆ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ รวมทั้งเป็นกฎหมายซึ่งเป็นแม่บทที่ให้อำนาจรัฐสภาเกิดขึ้นมาด้วยอำนาจของสภาแห่งชาติที่มีอยู่จึงเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจที่ลดหลั่นลงมา[74]ดังนั้นกฎหมายทุกประเภทที่สภาแห่งชาติตราขึ้น และให้ความยินยอมหรือเป็นกฎหมายที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจกฎหมายอื่นที่เหนือกว่าเป็นผู้ให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจมีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

โดยสรุปสภาแห่งชาติในฐานะที่เป็นสถาบันทางนิติบัญญัติย่อมดำเนินกระบวนการตราพระราชบัญญัติโดยคำนึงถึงเงื่อนไขดังข้างต้นนั้น และดำเนินการขององค์กรแห่งตนซึ่งองค์กรเหล่านี้จะประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างของสภาแห่งชาติ ซึ่งสภาแห่งชาติของประเทศลาวประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียว หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียว หรือประเภทเดียวประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน

รัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาว มาตรา 53 ข้อ 2 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติในการออกกฎหมายดังนี้

" สภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา รับรอง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย "

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีความหมายว่า ร่างกฎหมายจะออกเป็นกฎ หมายต้องได้ผ่านการพิจารณา รับรองโดยสภาแห่งชาติมิฉะนั้นก็จะออกเป็นกฎหมายไม่ได้ ขั้น ตอนของการพิจารณา รับรองร่างกฎหมายโดยสภาแห่งชาติจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุด ในการออกกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาว

2.6.2.3 รัฐบาล

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในกานบริหารกิจการบ้านเมืองเพราะเป็นผู้ กำหนดนโยบาย และเพื่อทำให้นโยบายสามารถปฏิบัติได้ผลนั้นรัฐบาลจะต้องเสนอให้สภาแห่งชาติออกกฎหมายประเภทต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้นโยบายของรัฐบาลนำไปสู่ผลสัมฤษ อีกประการหนึ่ง ในการทำหน้าที่บริหารและปกครองประเทศนั้น รัฐบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปตามที่นโยบายที่ตนได้วางไว้นั้นเอง

---

[74] หยุด แสงอุทัย, **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 46.

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไปก็คืออำนาจบริหาร ซึ่งหมายถึงอำนาจในการปกครองประเทศหรือบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจแท้จริงของคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วย อำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย[75] ซึ่งในที่นี้ อำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ก็คือ อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดเพราะนโยบายต่าง ๆ เป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีผลบังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการย่อมรู้เห็นปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงสมควรมีอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติดังนี้คือ

ก. การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

ข. การออกกฎหมายบางประเภทได้เอง

สำหรับประเทศลาวนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐบาลมีวาระการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ เพราะฉะนั้นภายหลังเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติแล้ว ก็จะมีการเปิดประชุมครั้งแรกของสภาแห่งชาติ ในวาระแรกที่ประชุมจะมีการเลือกตั้งประธานสภาแห่งชาติ คณะประจำสภาแห่งชาติ ประธานกรรมาธิการของสภาแห่งชาติ จากนั้นจะคณะประจำสภาแห่งชาติจะเสนอรายชื่อผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานประเทศ เพื่อให้ที่ประชุมลงคะแนนรับรอง ภายหลังที่เลือกตั้งบุคคลทีมาดำรงตำแหน่งประธานประเทศได้แล้ว ประธานประเทศจะเป็นผู้เสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ที่ประชุมสภาแห่งชาติลงคะแนนรับรองเอา ภายหลังจากได้บุกคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตีจะเสนอรายชื่อบรรดารัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ต่อสภาแห่งชาติเพื่อลงคะแนนรับรองรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าองค์การเทียบ เท่ากระทรวง รัฐบาลมีอายุการเท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ[76]นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้ง หรือปลดออกจากตำแหน่งโดยประธานประเทศ ภายหลังที่สภาแห่งชาติได้รับรองเอาแล้ว[77]

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่สำคัญของรัฐบาล ก็คือการบริหารประเทศ เป็นต้น การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม และงบประมาณแห่งรัฐประจำปีแล้วนำเสนอต่อสภาแห่งชาติ เมื่อสภาแห่งชาติให้การรับรองแล้วก็นำไปปฏิบัติ ในการปฏิบัติตาแผนดังกล่าว รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติอีกด้วย

---

[75] วิษณุ เครืองาม,**กฎหมายรัฐธรรมนูญ**,อ้างแล้ว,หน้า604.

[76] **รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 71.**

[77] **รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 72.**

สำหรับอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัตินั้น รัฐบาลก็มีส่วนร่วมที่สำคัญ เพราะการที่จะทำให้การปฏิบัติแผนพัฒนาต่างๆให้สำเร็จได้นั้น รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแผนดังกล่าวให้เกิดผลสำเร็จได้ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของรัฐบาลมีดังนี้

1. สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

2. สิทธิในการเสนอร่างแผนการจัดทำกฎหมายระยะห้าปี ต่อสภาแห่งชาติ

3. สิทธิในการออกนิติกรรมประเภทอื่นได้

1. สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

นับว่าเป็นวิธีการประสานงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับสภาแห่งชาติประการหนึ่ง เพราะโดยทั่วไปหน้าที่หลักของรัฐบาล เป็นผู้บริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติของสภาแห่งชาติ รัฐบัญญัติ และรัฐดำรัสของประธานประเทศ[78]ที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ก็มาจากสภาแห่งชาติอันเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ในเมื่อรัฐบาลมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติได้ก็จะทำให้กฎหมายที่สภาแห่งชาติออกมาบังคับใช้รับกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการบริหารปกครองประเทศย่อมรู้เหตุผล และความจำเป็นในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี และสอดคล้องต้องกันระหว่างผู้ออกกฎหมายและผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย ซึ่งถ้าจะพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว เวลานี้ร่างกฎหมายต่างๆฝ่ายบริหารเสนอเกือบทั้งหมด เพราะผู้บริหารราชการแผ่นดินเท่านั้นที่จะอยู่ในฐานะที่จะทราบได้ว่าต้องการกฎหมายใดสำหรับบริหารราชการแผ่นดิน ในรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวได้บัญญัติรับรองสิทธิของรัฐบาลในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ[79]

2. สิทธิในการเสนอร่างแผนการจัดทำกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติแล้ว ก่อนเข้ารับตำแหน่งคณะรัฐบาลจะแถลงนโยบายของตนในการบริหารประเทศ และต้องเสนอแผนการจัดทำกฎหมายต่อสภาแห่งชาติตลอดระยะการการบริหารราชการของตน

3.สิทธิในการออกกฎหมายบางประเภทได้เอง

อำนาจในการออกกฎหมายบางประเภทได้เองของฝ่ายบริหารนั้นนับว่าเป็นการสนองความจำเป็นและต้องการในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการนำ

---

[78] รัฐธรรมนูญแห่ง สปปลาว. มาตรา 70 ข้อ 2.

[79] รัฐธรรมนูญแห่ง สปปลาว, มาตรา 70.

นโยบายต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย ซึ่งบางกรณี กฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติอาจล่าช้าไม่ทันการหรือไม่รับกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติได้

กฎหมายที่ฝ่ายบริหารสามารถที่จะออกเพื่อใช้บังคับได้เองนี้เรียกว่า กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วย รัฐบัญญัติ รัฐดำรัส มติและดำรัสของรัฐบาล ดำรัส ข้อตกลง คำสั่ง และคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และแจ้งการของรัฐมนตรี ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีอำนาจรองรับเช่น รัฐบัญญัติฝ่ายบริหารจะออกได้ก็ต้องมีคณะประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้เสนอ ส่วนกฎหมายลำดับรองฝ่ายบริหารจะตราได้ก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายแม่บท

2.6.2.4 สมาชิกสภาแห่งชาติ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายเพื่อมีผลบังคับใช้กับประชาชนเองนั้นนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมก็แสดงว่าประชาชนให้การยอมรับและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศนั้นมีด้วยกันหลายวิธี เช่น การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ วิธีการนี้ก็มีอยู่ว่าในการพิจารณาให้การรับรองปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการปกครองประเทศนั้นประชาชนในทั่วประเทศต้องได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง หมายความว่า ประชาชนจะเข้ามาประชุมร่วมกันทั้งหมดเพื่อประกอบความคิดเห็นต่อปัญหาต่าง ๆ และประชาชนทั้งหมดจะเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนให้การรับรองปัญหาที่นำมาพิจารณาในที่ประชุม วิธีการนี้ในสภาพปัจจุบันเห็นว่าเป็นไปได้ยากเพราะรัฐแต่ละรัฐมีเนื้อที่กว้างขวางมาก มีประชาชนจำนวนมาก และปัญหาที่นำมาพิจารณาก็มีความสลับซับซ้อนมากและยากที่จะหาความเป็นเอกภาพได้ เพราะฉะนั้น จึงเกิดมีวิธีการปกครองประเทศโดยผ่านทางผู้แทนของตนขึ้น ซึ่งประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนไปประจำอยู่สภาเพื่อทำหน้าที่ได้การออกกฎหมาย ตกลงปัญหาสำคัญของชาติ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐบาล ศาล และอัยการ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การเลือกผู้แทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองประเทศนั้นเป็นวิธีการที่ประเทศต่าง ๆ ให้การยอมรับเพราะถือว่าเป็นวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งสมาชิกสภาเพื่อเข้าทำหน้าที่ในการปกครองประเทศก็ปรากฏในประเทศต่าง ๆ เช่นกัน สำหรับประเทศลาวก็ได้นำใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองประเทศในช่วงเวลาภายหลังจากการปฏิวัติเมื่อปี พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ก็เพราะว่า สภาพการของบ้านเมืองมีความยุ่งยากสับสนซึ่งไม่อาจเอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการเลือกตั้ง แต่ประเทศชาติต้องการให้มีผู้บริหารประเทศเพื่อนำประเทศไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยจึง

จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเข้ามาทำหน้าที่ในสภาเป็นการชั่วคราว เมื่อสภาพการบ้านเมืองเข้าสู่ปกติแล้วจึงดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาตามแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น มีพื้นฐานแนวความคิดว่าอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจการปกครองนั้นมาจากประชาชน แต่ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้ด้วยตนเอง แต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่ง เป็นผู้นำและอยู่ในฐานะ เป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะเป็นการปกครองโดยทางผู้แทนหรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางผู้แทนซึ่งอธิบายได้ว่า[80]

- ประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นเป็นการใช้อำนาจของประชาชนโดยผ่านผู้แทนของตนในรูปแบบของความไว้วางใจ เชื่อถือ โดยวิธีการเลือกตั้ง

จากความเห็นนี้ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่โดยความไว้วางใจของประชาชนผู้มีอำนาจแท้จริง อันเป็นวิธีทางที่ประชาชนจะสามารถปกครองตนเองได้โดยผ่านผู้แทนเหล่านี้ อย่างไรก็ตามแม้ประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้แทนคือผู้ที่ได้รับเลือกให้ความไว้วางใจโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่มิได้หมายความว่าผู้แทนเหล่านี้ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของตนจะต้องคอยฟังคำสั่งของประชาชนหรือการตัดสินใจของประชาชนผู้เลือกตั้งตนเองเข้ามาเป็นสมาชิกสภาอยู่ตลอดเวลาก็หาไม่ สมาชิกสภาย่อมมีอิสระพิจารณากระทำการใด ๆ ตัดสินใจใด ๆ ตามที่เห็นสมควร ดังนั้นในทางความเป็นจริงผู้ที่สร้างหรือกำหนดเจตนารมณ์ทางการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจึงย้ายจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทนของประชาชนในรัฐสภา[81]

การสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีผลในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อสามารถบัญญัติเป็นกฎหมายให้มีผลใช้บังคับและแน่นอนว่าย่อมต้องเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นเอง ดังนั้นในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรสูงสุดและมีสิทธิในทางการเมืองที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือ สิทธิในการบัญญัติกฎหมาย[82]อันนับเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดใน

---

[80] สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์,**แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย**, วารสารศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปี 19,หน้า 48.

[81] สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, <u>เรื่องเดียวกัน</u>,หน้า 50.

[82] สายหยุด แสงอุทัย,**วิชาการเมือง เล่ม 2**,(พระนคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2482),หน้า 3-4.

กระบวนการหนึ่ง กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิเริ่มกล่าวคือมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เอง และพิจารณาลงมติ

สมาชิกสภาแห่งชาติได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนลาวบรรดาเผ่าในทั่วประเทศ สำหรับสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งชาติในกระบวนการตรากฎหมาย มี 2 ประการอันได้แก่

1. สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมาย ก็คือร่างกฎหมายที่นำเสนอเข้าพิจารณาในที่ประชุมสภาแห่งชาตินั้น สมาชิกสภาแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการอภิปรายเห็นด้วยหรือ ไม่เห็นด้วยกับเนื้อในร่างกฎหมาย

2. สิทธิในการลงมติรับรองร่างกฎหมาย ก็คือร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาในที่ประชุมสภาแห่งชาติแล้ว ในขั้นตอนสุดท้ายจะต้องมีการลงคะแนนเสียงเพื่อรับรองร่างกฎหมายนั้น ถ้าสมาชิกสภาแห่งชาติลงมติรับรองร่างกฎหมายดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึงหนึ่ง หมายความว่าสภาแห่งชาติได้รับรองร่างกฎหมายนั้น แต่ถ้าสมาชิกสภาแห่งชาติลงคะแนนเสียงรับรองไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ก็หมายความว่ากฎหมายดังกล่าวตกไป

2.7 วิเคราะห์รูปแบบการปรครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของประเทศลาวกับประเทศไทย

2.7.1รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรง และโดยอ้อม กล่าวคือ ในกรณีที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางตรงได้แก่การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศโดยการลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมนั้น รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายตามหมวด 3 และหมวด 5 ทำให้ประชาชนสามารถเสนอความมุ้งหมายของตนอันเกี่ยวกับการบริหารการปกครองบ้านเมืองต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองประเทศเพื่อให้ดำเนินตามเจตนารมณ์ของตน อีกประการหนึ่ง ประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อีกด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเห็นว่าได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในทางตรง จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ พบว่า ประชาชนมีสิทธิในการปลดสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งเป็นตัวแทนของตน หากมีการประกฤตไม่สมเกียรติศักดิ์ศรี

และมีได้รับความไว้วางใจจากประชาชน อีกประการหนึ่งก็คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติของประเทศลาวเป็นสิทธิของประชาชน กล่าวคือประชาชนจะไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งหรือไม่นั้น เป็นสิทธิของประชาชนซึ่งองค์กรของรัฐไม่อาจจะกำหนดบทลงโทษในทางใดๆต่อประชาชนไม่ได้ เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามทฤษฎีของรุสโซ ในขณะเดียวกันนั้นเมื่อศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ พบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของลาวยังขาดในเรื่อง การให้ประชาชนมีสิทธิในการลงประชามติเพื่อตกลงปัญหาสำคัญต่าง ๆ เช่นการรับรองรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หรือการให้การมีส่วนร่วมในการตกลงปัญหาสำคัญอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนโดยตรง และอีกประการหนึ่งตามทฤษฎีของรุสโซที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของลาวยังขาดไปก็คือ สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ก็เพราะว่าการให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้นั้นจะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ เนื่องจากว่าประชาชนจะได้เสนอกฎหมายในเรื่องที่ตนเห็นว่าความจำเป็นในการปกครองประเทศต่อสภาเพื่อพิจารณา การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศลาวยังไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนในการออกเสียงลงประชามติ และการเสนอร่างกฎหมายได้นั้นตามความเห็นของผู้เขียนอาจเป็นเพราะองค์กรของรัฐเห็นว่าความรู้ความสามารถของประชาชนยังไม่มีความพร้อม

2.7.2 หลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจนั้นในความเป็นจริงเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ เพราะว่าอำนาจอธิปไตยไม่สามารถที่จะแบ่งแยกได้เป็นอำนาจหนึ่งเดียว เพราะฉะนั้นจึงเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในนี้สำหรับศาลนั้นได้มีการแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจในลักษณะแบบเด็ดขาด ทั้งนี้ก็เพราะว่าให้การทำงานของศาลมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่วนองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารจะมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกไม่เด็ดขาด มีการประสานงานซึ่งกันและกัน มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ สำหรับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และบริหารมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันเช่น การให้ฝ่ายบริหารหยุบสภาได้[83]และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจ[84]

---

[83] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.หน้า 189.

[84] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า 191.

ส่วนหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวเห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนบรรดาเผ่า ประชาชนก่อตั้งองค์ตัวแทนเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนขึ้นมาซึ่งเรียกว่าสภาแห่งชาติ เพราะฉะนั้นสภาแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบองค์ที่สภาแห่งชาติเป็นผู้เลือกตั้งเช่น รัฐบาล ศาลประชาชน และอัยการประชาชน อีกประการหนึ่งสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะหรือสมาชิกรัฐบาลเป็นรายบุคคลได้ ภายหลังที่สภาแห่งชาติได้ลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ประธานประเทศมีสิทธิเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาคืนใหม่ ถ้าการลงมติครั้งใหม่หากไม่ได้รับความไว้วางใจอีกรัฐบาลทั้งคณะ หรือสมาชิกรัฐบาลผู้นั้นต้องลาออก ส่วนองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาแห่งชาติได้

2.7.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณา จักรไทย มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า " ***รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย่งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้*** " จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถเห็นได้สองเนื้อหาสำคัญคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีความสูงสุดกว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายประเภทอื่น จากความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึ่งทำให้มีผลตามมาคือ บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ พร้อมนั้นก็มีองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเมื่อเกิดกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว มาตรา 96 ได้บัญญัติไว้ว่า " ***รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ กฎหมายทุกฉบับต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ***" จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวไม่ได้บัญญัติความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง แต่เป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะทางอ้อม เพราะเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายทุกฉบับต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนั้นได้แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เหนือกว่ากฎหมายประเภทต่าง ๆ จึงมีความหมายว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่ว่า"กฎหมายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ"นั้นยังมีข้อพิจารณาต่อไปว่า หากเกิดกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดพิจารณา มีขั้นตอนการพิจารณาอย่างใด ผลของการพิจารณาที่มีต่อกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ ผลของการพิจารณาที่มีต่อคดีในกรณีเดียวกันซึ่งได้พิพากษาถึงที่สุดแล้วจะเป็นแนวใด ปัญหาดังที่กล่าว

มานั้นสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศลาวจะต้องได้มีการพิจารณาต่อไป เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์และครบถ้วนยิ่งขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการบริหารประเทศ

2.7.4 การจัดทำ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เห็นได้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคัดเลือกมาจากที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติในจำนวนสองพันคนให้เหลือจำนวน สองร้อยคน จากนั้น ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว ให้เหลือหนึ่งร้อยคนเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำใหม่นั้นมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไข ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชา ชนทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ส่วนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประเทศลาว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมติของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรค จากนั้นก็จะมีการแต่งตั้งกองเลขาของคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะนำร่างรายงานขอความเห็นจากคณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะนำร่างรัฐธรรมนูญไปถามความคิดเห็นของประชาชน ภายหลังที่ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนแล้วจะนำมาปรับปรุงร่างอีกครั้งหนึ่ง แล้วรายงานต่อคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญเข้าพิจารณาในที่ประชุมสภาแห่งชาติตามกระบวนการพิจารณากฎหมาย การรับรองร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมสภาแห่งชาติต้องมีการออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดจึงถือว่ารัฐธรรมนูญได้ผ่านรับรอง

2.7.5 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือรวมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศลาว ต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบจึงแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการแก้ไขเพิ่มเต็มรัฐธรรมนูญ และกองเลขาเพื่อดำเนินงาน ในการรับรองการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับคะแนนเห็นชอบมากกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดจึงถือว่าเป็นการรับรอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศลาวเมื่อทำการศึกษาแล้วเห็นว่ายังมีข้อที่ควรพิจารณาบางประการ เช่น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์กรหรือบุคคลที่มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปแล้วสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นขององค์กรที่ได้รับการสร้างตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น ประธานประเทศ สภาแห่งชาติ รัฐบาล เป็นต้น อีกประการหนึ่ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศลาวในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง โดยส่วนมากประเทศต่าง ๆ จะมีข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเนื้อหาที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เป็นต้น

2.7.6 การจำกัดขอบอำนาจขององค์กรที่ก่อตั้งตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติอันเกี่ยวด้วยกับการสร้างตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และวิธีการทำงานขององค์กร ต่าง ๆ เพื่อควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้นั้นจึงได้มีการสร้างตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่เกิดมีการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและทำให้การกระทำที่ขัดหรือแย้งกับ

รัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมมีผลผูกพันกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

ส่วนการจำกัดขอบอำนาจขององค์กรที่ก่อตั้งตามรัฐธรรมนูญของประเทศลาว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาแห่งชาติเป็นองค์กร ที่มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และการปฏิบัติงานของรัฐบาล ศาลประชาชน อัยการประชาชน หากมีการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมและกฎหมาย สภาแห่งชาติมีสิทธิและหน้าที่เสนอให้รัฐบาล ศาลประชาชนสูงสุด อัยการประชาชนสูงสุดยกเลกข้อกำหนดของตน[85]

2.7.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไว้โดยมีวัตถุประสงค์ทำให้สิทธิเสรีภาพของพลเมืองได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติ และการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความครบถ้วนและชัดเจน พร้อมนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการออกเป็นกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติเท่านั้น และการที่จะออกกฎหมายที่กระทบต่อแก่นของสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดสิทธิเสรีภาพตลอดจนความเสมอภาคเป็นจำนวนหลายมาตรา โดยเฉพาะได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กับการรับรองความเสมอภาคของบุคคล อีกประการหนึ่ง การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มีการพัฒนาจากความคิดที่ว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีเฉพาะแต่ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ไปสู่การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองไว้ในหมวดเดียวกัน ซึ่งได้กำหนดสิทธิไว้สิบสองประการดังเช่น สิทธิในความเสมอภาคกันตามกฎหมาย สิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย สิทธิได้รับการศึกษา สิทธิมีงานทำสิทธิตั้งภูมิลำเนา และเดินทางเป็นต้น ส่วนหน้าที่ของพลเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมี สี่ประการเช่น พันธะเคารพรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย หน้าที่เสียภาษีอากร หน้าที่ในการปกป้องประเทศชาติเป็นต้น บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่ง สปปลาวจะสังเกตเห็นคำว่า ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย มีความหมายว่าถ้ามีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ

2.7.8 กฎหมายของประเทศไทยแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน และแต่ละประเภทที่ใช้บังคับนั้นก็มีศักดิ์ทางกฎหมายต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายซึ่งอยู่ในประเภทที่สำคัญกว่าย่อมบังคับได้เสมอ และกฎหมายที่อยู่ในประเภทซึ่งสำคัญน้อยกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

---

[85] กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ มาตรา 3 ข้อ 14.

ประเภทที่สำคัญกว่าไม่ได้ ลำดับความสูงต่ำของกฎหมายพิจารณาได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย[86]

รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายของกฎหมายทั้งปวง กฎหมายประเภทอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะฉะนั้นทุกสิ่งทุกอย่างจึ่งต้องดำเนินไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

กฎหมายที่มีศักดิ์รองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีฐานะและศักดิ์เท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ ดังนี้ จึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติได้แก่พระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎี กาจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายประเภทใดประเภทหนึ่งซึ่งมีศักดิ์เหนือกว่ามิได้

กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกาได้แก่ กฎกระทรวง กฎหมายประเภทนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายประเภทใดดังกล่าวข้างต้นมิได้

กฎหมายประเภทต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นกฎหมายซึ่งโดยปกติใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร เว้นแต่มีบทบัญญัติให้ใช้เฉพาะบางท้องที่ แต่ยังมีกฎหมายปลีกย่อยซึ่งโดยปกติออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะท้องที่อันได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติของเมืองพัทยา กฎหมายปลีกย่อยเหล่านี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายประเภทต่างๆดังกล่าวข้างต้นมิได้

การจัดลำดับศักดิ์นิติกรรมของประเทศลาวมีดังนี้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษซึ่งแตกต่างจากการจัดทำกฎหมายธรรมดาที่ออกโดยสภาแห่งชาติ เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายประเภทอื่น

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่รองลงมาถัดจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายออกโดยองค์กรนิติบัญญัติคือสภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เพราะฉะนั้น กฎหมายจึงสามารถที่จะบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่มีความจำเป็นได้

รัฐบัญญัติ เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์รองจากกฎหมาย ซึ่งออกโดยประธานประเทศตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ รัฐบัญญัติจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับ

---

[86] มานิตย์ จุมปา (บรรณาธิการ) โครงการตำราคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.หน้า 75.

รัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้ แต่มีข้อสังเกตได้ว่ารัฐบัญญัติของประเทศลาวจะออกได้โดยไม่มีเงื่อนไข หมายความว่า จะออกได้ในสภาพปกติเพียงแต่ว่าในกรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะออกเป็นกฎหมายก็จะออกเป็นรัฐบัญญัติ

ดำรัส เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเสนอโดยแขนงการที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล ดำรัฐจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เหนือกว่าไม่ได้

2.7.9 ขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทยมีดังนี้

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิ ติบัญญัติมีดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงประปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจาเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้[87] เห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการตราพระราชบัญญัติคือลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย พร้อมกันนั้น ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว[88]แม้มิได้ระบุโดยตรงว่าทรงมีพระราชอำนาจยับยั้ง แต่การที่พระมหากษัตริย์คืนมายังรัฐสภาหรือไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดก็คือการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นเอง

ส่วนอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศแห่ง สปป ลาว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระ บวนการนิติบัญญัติมีดังนี้ อำนาจหน้าที่ในการเสนอจัดทำร่างกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการประกาศใช้กฎหมาย และอำนาจหน้าที่ในการเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาร่างกฎหมายคืนใหม่

รัฐสภาของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองโครงสร้างของรัฐสภาไว้ว่าประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และร่าง

---

[87] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ 2540 มาตรา 93.

[88] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 94.

พระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา[89] ซึ่งหมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับก็แต่โดยผ่านการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนนั้นเองมิฉะนั้นก็ไม่อาจออกมาเป็นกฎหมายได้

ส่วนสภาแห่งชาติของประเทศลาวเป็นสภาเดียว และมีบทบาทสำคัญในกระบวน การนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติมีดังนี้ การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาให้การรับรองร่างกฎหมาย

2.7.10 อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทยโดยทั่วไปก็คืออำนาจบริหาร ซึ่งหมายถึงอำนาจในการปกครองประเทศหรือบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจแท้จริงของคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย[90] ซึ่งในนี้ อำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ก็คือ อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด เพราะนโยบายต่างๆเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีผลบังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการย่อมรู้เห็นปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงสมควรมีอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติดังนี้คือ

สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ นับว่าเป็นวิธีการที่ดีเพราะ คณะรัฐมน ตรีเป็นผู้บริหารประเทศย่อมรู้เห็นปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไป คณะรัฐมนตรีย่อมรู้ว่าต้องการกฎหมายอะไรบ้าง เพราะฉะนั้นการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้จึงช่วยให้กฎหมายที่รัฐสภาออกมาให้คณะรัฐมนตรีนำไปปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้รับผลดี

อำนาจในการออกกฎหมายบางประเภทได้เอง กฎหมายที่ฝ่ายบริหารสามารถออกได้เองซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วย พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง[91] ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีอำนาจรองรับ เช่น พระราชกำหนดฝ่ายบริหารจะออกได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติโดยเร็ว ส่วนกฎหมายลำดับรองฝ่ายบริหารจะตราได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัด หรือโดยปริยาย[92] เช่นพระราชกฤษฎีกา

---

[89] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 92.

[90] วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: แสวงสุทธิการพิมพ์, 2530,หน้า604.

[91] อมร จันทรสมบูรณ์, **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 115.

[92] อมร จันทรสมบูรณ์, **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 122.

กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง ซึ่งจะต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนรัฐบาลแห่ง สปป ลาว โดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เป็น ไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาแห่งชาติ สมาชิกรัฐบาลของประเทศลาวมีจำนวนไม่จำกัด คือขึ้นกับจำนวนของกระทรวงและความจำเป็นของจำนวนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สมาชิกรัฐบาลส่วนมากจะมาจากคนนอกคือไม่ได้มาจากสมาชิกสภาแห่งชาติ และอีกจำนวนหนึ่งมาจากสมาชิกสภาแห่งชาติ ถ้าผู้ที่มาจากสมาชิกสภาแห่งชาติก็จะควบตำแหน่ง คือเป็นทั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและเป็นทั้งรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำหรือเสนอกฎ หมายมีดังนี้

สิทธิในการจัดทำแผนการสร้างกฎหมายระยะห้าปีเพื่อเสนอต่อสภาแห่งชาติภายหลังจากที่ได้เข้ารับตำแหน่ง แผนการจัดทำกฎหมายระยะห้าปีประกอบด้วยบรรดากฎหมายที่มีความจำเป็นต้องสร้างซึ่งหน่วยงานต่างๆเสนอมายังรัฐบาล เมื่อรัฐบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นจริง รัฐบาลจะรวบรวมเป็นแผนการสร้างกฎหมายเสนอให้สภาแห่งชาติเพื่อพิจารณารับรอง

สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ ร่างกฎหมายที่หน่วยงานต่างๆได้ร่างเสร็จแล้วต้องนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับใดที่ได้ผ่านการเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐบาลจะถูกนำเสนอต่อสภาแห่งชาติ ส่วนร่างกฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมรัฐบาลจะถูกนำส่งคืนให้องค์กรที่เสนอร่างกฎหมายนั้น พร้อมกับความเห็นแนะนำในการปรับปรุง

สิทธิในการออกกฎหมายบางประเภทได้เองของฝ่ายบริหารซึ่งประกอบมี รัฐบัญญัติของประธานประเทศ ดำรัสของนายกรัฐมนตรี การออกรัฐบัญญัติจะริเริ่มเสนอร่างโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อตรวจสอบ จากนั้นรัฐบาลจะนำเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณา[93] ภายหลังที่คณะประจำสภาแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำเสนอต่อประธานประเทศเพื่อออกเป็นรัฐบัญญัติ การออกรัฐบัญญัติของประเทศลาวสังเกตเห็นว่า ไม่มีเงื่อนไขจำกัดคือในสภาวการณ์ปกติก็ออกรัฐบัญญัติ

2.7.11 สมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย ในที่นี้หมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีความเกี่ยวข้องในกระบวนการตราพระราชบัญญัติดังนี้

---

[93] กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล มาตรา 7, ข้อ 5.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสี่ร้อยแปดสิบคน ซึ่งเป็นสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนแปดสิบคน และเป็นสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน การเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั้นได้แบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็นแปดส่วน ให้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละส่วนจำนวนสิบคนรวมเป็นแปดสิบคน ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละสามคน ในการคำนวณจำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรนั้นให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งหมดประเทศเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรสี่ร้อยคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง[94]

กานสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะมีผลในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อสามารถบัญญัติเป็นกฎหมายให้มีผลใช้บังคับ และย่อมต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั่นเอง ดังนั้นในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรสูงสุดและมีสิทธิในทางการเมืองที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือสิทธิในการบัญญัติกฎหมาย[95] อันนับว่าเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดในการบวนการหนึ่งกล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิริเริ่มกล่าวคือมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เอง และพิจารณาลงมติ

โดยสรุปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติดังนี้

- เสนอร่างกฎหมาย
- พิจารณาร่างกฎหมาย

สมาชิกสภาแห่งชาติของประเทศลาวจากการศึกษาเห็นว่า ไม่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาไว้แน่นอน หมายความว่าจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติของการเลือกตั้งแต่ละครั้ง จะขึ้นกับจำนวนพลเมืองทั้งหมดประเทศเฉลี่ยจำนวนพลเมืองห้าหมื่นคน ซึ่งเป็นจำนวนพลเมืองต่อสมาชิกสภาแห่งชาติหนึ่งคน ถ้าผลเฉลี่ยออกจำนวนเท่าใดก็จะเป็นจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่จะต้องมีของจังหวัดนั้น ในกรณีจังหวัดใดมีพลเมืองน้อยกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนสามคน หมายความว่าแต่ละจังหวัดต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยสามคน

---

[94] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 114.

[95] สายหยุด แสงอุทัย, **วิชาการเมืองเล่ม 2** . พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมชาติ, 2427, หน้า 3.