

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยได้ถูกแบ่งออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ซึ่งการวิจัยเรื่องนี้ได้มุ่งศึกษาถึงความสำคัญของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติ หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคืออำนาจในการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น เมื่อพิจารณาภายในตัวองค์กรของสถาบันนิติบัญญัติแล้วจะพบว่าประกอบด้วยองค์กร หรือสถาบันที่ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ในการใช้บทบาทของตน ดังนั้น พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นตามกระบวนการจะมีความสอดคล้องต่อสภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม และมีความเป็นธรรมต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กร หรือสถาบันที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องมีลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้การบัญญัติของกฎหมายสามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างเป็นธรรมต่อประชาชนทุกฝ่าย

ประเทศลาว เป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นอาณานิคมภายใต้การปกครองของต่างชาติ เป็นเวลานานหลายร้อยปี จากการเป็นเมืองขึ้นดังกล่าวทำให้ส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคมของประเทศ เพื่อปลดปล่อยประเทศชาติออกจากความเป็นเมืองขึ้นประชาชนลาวได้มีการต่อสู้เพื่อความเป็นเอกราช ในระยะเวลาดังกล่าวประเทศลาวได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและได้ประกาศใช้กฎหมายจำนวนหนึ่ง

ในปี พ.ศ.2518 ประชาชนลาวได้สถาปนาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ภายหลังจากที่ได้สถาปนาเป็นสปป ลาว รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ได้ออกหรือบังคับใช้ในช่วงเวลาที่ยกเป็นเมืองขึ้นของต่างชาติ

ในช่วงเวลาที่ไม่มียุทธศาสตร์ได้ใช้กฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายปกครองเช่น กฎ คำสั่งของฝ่ายปกครองเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ประกอบกับคำสอนของพระพุทธศาสนา ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลก็พยายามจัดทำรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย แต่เนื่องจากขาดแคลนด้านบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จนมาถึงปี พ.ศ. 2530 ประเทศลาวได้มีการเปิดประเทศเพื่อสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ โดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในหลายด้าน รวมทั้ง ด้านการส่งเสริมทางวิชาการด้านกฎหมาย นอกจากนั้น

ได้มีนักลงทุนเข้ามาทำธุรกิจในประเทศลาวเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ และเพื่อสร้างความมั่นใจให้นักลงทุน

ในปี พ.ศ. 2534 สปป ลาวได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของ สปปลาว ในวันที่ 15 สิงหาคม 2534 จากนั้นก็ได้มีการพิจารณารับรองกฎหมายมาถึงปัจจุบันรวม 65 ฉบับ การเสนอ การพิจารณารับรอง และการประกาศใช้กฎหมายจำนวนดังกล่าวในช่วงระยะเวลา 17 ปี สำหรับ สปป ลาวถือว่าเป็นภารกิจอันหนักหน่วงและรีบด่วน เพราะฉะนั้นควรศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติ และทำการศึกษาถึงบทบาทขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการตรากฎหมายของ สปป ลาว

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักการ และกระบวนการในการตรากฎหมายของราชอาณาจักรไทยเปรียบเทียบกับ สปป ลาว

1.2.3 เพื่อศึกษาบทบาท และความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ในการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

1.2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงขั้นตอน และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายของ สปป ลาวที่เหมาะสม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเปรียบเทียบ ที่จำกัดเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ 2534

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ นอกจากจะได้ศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะได้ศึกษาถึงขั้นตอนการเสนอ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

1.4 วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา

เป็นการศึกษาและวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องถึง กระบวนการตราพระราชบัญญัติ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากบทความในวารสาร ตำราทางกฎหมาย จากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 การดำเนินการศึกษาวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ

1. การวิจัยเอกสารเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร บทความ ตำรา และตัวบทกฎหมายต่างๆ แล้วนำมาคัดเลือก เพื่อทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2. วิเคราะห์ปัญหาเพื่อศึกษากระบวนการ กลไก วิธีการ บริบทต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้ว วิเคราะห์เรื่องเพื่อสรุปและเรียบเรียงผลการวิจัยตามเค้าโครงที่ได้กำหนดไว้

1.5 สมมุติฐาน

กระบวนการนิติบัญญัติของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีข้อบกพร่องบางประการ จึงควรศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ศึกษาถึงภาพรวมของกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการในทางปฏิบัติอันจะนำไปสู่การปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการในการตรากฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2. เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติให้กว้างขึ้น

3. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ

4. เพื่อนำเอาข้อเสนอแนะ บทสรุป ข้อคิดเห็น จากการศึกษาไปใช้ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นและใช้ในการปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

1.7 นิยามคำศัพท์กฎหมายของประเทศลาว

1. กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในขอบเขตทั่วประเทศ กฎหมายต้องได้ผ่านการพิจารณาและให้การรับรองของสภาแห่งชาติโดยมีองค์กรต่าง ๆ เป็นผู้เสนอ หลังจากที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองร่างกฎหมายแล้วจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ประธานประเทศประกาศใช้ เทียบกับพระราชบัญญัติของประเทศไทย

2. รัฐบัญญัติของประธานประเทศเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และมีลำดับศักดิ์รองลงมาจากกฎหมาย รัฐบัญญัติของลาวจะตราขึ้นในกรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะตราเป็นกฎหมาย ในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐบาลเพื่อพิจารณาแล้วนำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกขั้นตอนหนึ่ง จากนั้นจึงเสนอต่อประธานประเทศเพื่อออกเป็นรัฐบัญญัติ เทียบกับพระราชกำหนด แต่มีหลักเกณฑ์การประกาศใช้ที่แตกต่างจากประเทศไทย

3. รัฐดำรัสของประธานประเทศเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะซึ่งเสนอโดยรัฐบาล เช่น รัฐดำรัสของประธานประเทศเกี่ยวกับการประดับเหรียญทองคำแห่งชาติ หรือเหรียญ

เกียรติคุณให้ผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรต่างประเทศที่ให้การช่วยเหลือแก่ประเทศลาว เป็นต้น เทียบกับพระราชโองการของประเทศไทย

4. คำรัสเป็นบทบัญญัติขยายเนื้อหาของกฎหมายและรัฐบัญญัติให้มีความละเอียดชัดเจนและมุ่งให้มีผลบังคับใช้กับสังคมในเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ คำรัสจัดทำโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลแล้วนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เทียบกับกฎกระทรวงของประเทศไทย