

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง  
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กับราชอาณาจักรไทย

นายสิงห์คำ วงพระจันทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**COMPARATIVE STUDY OF LEGISLATION PROCESSES  
OF THE LAO PDR AND KINGDOM OF THAILAND**

**Mr. Singkham Vongprachanh**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws Program in Laws**

**Faculty of Law**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 2007**

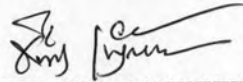
**Copyright of Chulalongkorn University**

**500486**

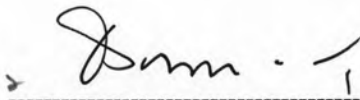
หัวข้อวิทยานิพนธ์      การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง  
   สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กับราชอาณาจักรไทย  
โดย                                   นายสิงห์คำ วงพระจันทร์  
สาขาวิชา                        นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา                รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล

---

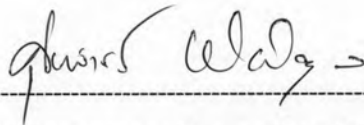
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



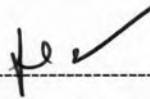
-----คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)



-----ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทร์รางคู่)



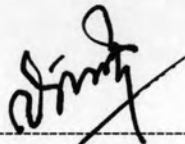
-----อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)



-----กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)



-----กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโสมชิต)



-----กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.สมจิต ประเสริฐศักดิ์)

สิงห์คำ วงพระจันทร์ : การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง  
 สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว กับราชอาณาจักรไทย.  
 (COMPARATIVE STUDY OF LEGISLATION PROCESSES OF THE  
 LAO PDR AND KINGDOM OF THAILAND) อ. ที่ปรึกษา:  
 รองศาสตราจารย์.ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 179 หน้า.

กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม  
 หรือเป็นบรรทัดฐานแห่งความประพฤติในสังคมและใช้บังคับผูกพันราษฎรภายในรัฐ นับเป็น  
 ข้อบังคับสำคัญในการอยู่ร่วมกันในสังคม กระบวนการนิติบัญญัติประกอบด้วยขั้นตอน การเสนอ  
 การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมาย ในแต่ละขั้นตอนมีองค์กรหรือสถาบันที่ต่างฝ่ายมีหน้าที่  
 ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายที่ได้ตราขึ้นตามกระบวนการจะมีความ  
 เหมาะสมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของชาติ รวมถึงมีความเป็น  
 ธรรมต่อประชาชนหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรหรือสถาบันที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการ  
 พิจารณาหาข้อยุติให้บังเกิดผลสูงสุด โดยการระดมความคิดเห็นอันเป็นระบบเพื่อสนองตอบต่อ  
 สภาพการณ์ในขณะนั้น โดยต้องมีลักษณะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้  
 บทบัญญัติของกฎหมายที่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้นั้นสามารถนำไปใช้บังคับได้ด้วยความเป็นธรรมต่อ  
 ประชาชนทุกฝ่ายโดยส่วนรวมต่อไป

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง สาธารณรัฐ  
 ประชาธิปไตยประชาชนลาว กับประเทศไทย พบว่าโดยหลักแล้วมีขั้นตอนและวิธีการคล้ายคลึง  
 และมีความแตกต่างกันในส่วนที่เป็นรายละเอียด

จากการศึกษา พบว่า กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศลาว เป็นงานที่ได้มี  
 วิวัฒนาการมาไม่นาน จึงเป็นเหตุให้มีข้อด้อยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการริเริ่ม การ  
 เสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมาย รวมทั้ง บทบาทขององค์กรต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ  
 การกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ใน  
 สังคมซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนะสภาพปัญหาและทิศทางในการปรับปรุงและแก้ไข เพื่อให้  
 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศลาวมีความเหมาะสม และ เทียบเคียงกับนานาอารยประเทศ

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
 ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิสิต.....  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

## 4786206034: MAJOR: LAWS

KEYWORDS: LEGISLATION PROCESSES / COMPARATIVE / THAILAND AND LAOS PDR

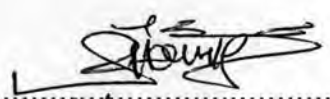
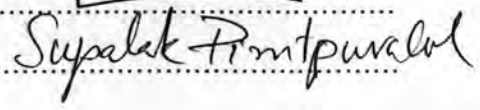
SINGKHAM VONGPRACHANH: COMPARATIVE STUDY OF LEGISLATION PROCESSES OF THE LAONPDR AND KINGDOM OF THAILAND. THESIS ADVISOR: ASSOC.PROF. SUPALAK PINITPUVADOL, 179pp.

Legislation processes is a process stipulating the action of human being in the society or a measure of committing in society. The legislation has been utilized to govern citizen in the state as well as a significant provision for people live together in society. The legislation processes is consist of submitting consideration and approval law. Each process has various organs and institution that have function stipulating in the constitution. Law therefore has been established suitable for social – economic development, political and national stability. The performance of the law has whether or not justice for citizens depending on organs and institution that have functioned concerned in consideration justice for the highest achievement. In this regards, it requires to mobilize profound knowledge in systematic to meet the demand of that situation by creating facilitate and interest for citizens. The reason is that the provision of the law has been stipulated can be brought into practice and make justice for general citizens.

This thesis a comparative study of legislation process of the Lao PDR and Thailand found that in principle, the legislation processes has similarity procedure and mythology but it is quite different in detail.

This research found that legislation processes of the Lao PDR has committed in the short period the committing has been become the weak point of legislation processes in particular submitting consideration and approval law including the role of authorities concerned with legislation process which will impact the effective law that has been issued for implementation in society. In this matter, the author advices the matter of situation and the direction for improvement in order to make appropriate legislation process of Lao PDR to equivalent with international standard.

Field of study laws  
Academic year 2007

student's signature .....   
Advisor's signature..... 

## กิตติกรรมประกาศ

ในการค้นคว้าวิจัย เพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล เป็นอย่างสูงที่ท่านได้ให้ความเมตตากรุณาและสละเวลาอันมีค่าของท่านมารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยได้กรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และได้ให้ความหวังใจต่อผู้เขียนโดยคอยสอบถามถึงความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนอยู่เสมอจนผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ตามความมุ่งหมาย

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ท่าน รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ เป็นอย่างมากที่ท่านได้ให้ความเมตตากรุณา และ สละเวลาอันมีค่าของท่าน มารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนและยังได้ให้คำแนะนำและแก้ไขโครงร่างวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมยังได้ให้ข้อมูลและทัศนคติจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิตและ ท่านอาจารย์ ดร.สมจิต ประเสริฐศักดิ์ ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาและสละเวลาอันมีค่ามารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และกรุณาสนับสนุนโครงร่างวิทยานิพนธ์และอนุเคราะห์ให้ผู้เขียนมีโอกาสได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

นอกจากนี้ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่าน เกยุน ยศชัยวิบุรณь สมาชิกสภาแห่งชาติ ประธานกรรมการกฎหมาย และท่าน นาง บุนขำ เหง้าพระสิริ อธิบดีกรมกฎหมายประจำสภาแห่งชาติ ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาให้ข้อมูลและคำปรึกษาในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนและขอขอบพระคุณ พี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ นักศึกษาไทย ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ห้องบัณฑิตศึกษา และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกๆ ท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ และให้ความสะดวกในการเข้าหาข้อมูลต่างๆ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีคุณค่า และประโยชน์ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่ท่านอาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียนทุกๆ ท่านตลอดจนผู้ที่มีอุปการะอื่นๆ ที่ได้ให้ความรัก ความเมตตากรุณา จนผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จได้ตามความมุ่งหมาย และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	2
ขอบเขตของการวิจัย.....	2
วิธีศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา.....	2
สมมุติฐาน.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	3
นิยามศัพท์กฎหมายของสปปลาว.....	3
บทที่ 2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว .....	5
2.1 แนวความคิดและหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว.....	5
2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย	
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว.....	5
2.1.1.1 ความจำเป็นที่ต้องมีการปกครองและรัฐธรรมนูญ.....	12
2.1.1.1.1 ความจำเป็นที่ต้องมีการปกครอง.....	12
2.1.1.1.2 ความจำเป็นที่ต้องมีรัฐธรรมนูญ.....	13
2.1.1.2 หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	13
2.1.1.2.1 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย.....	14
ก. ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ	
ของจอนห์ ล็อค.....	14
ข. ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของ	
มองเตสกีเออ.....	16
2.1.1.2.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย.....	16
ก. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของ	

ประชาชนของรัสเซีย.....	16
ข. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ของซีเอส.....	18
2.1.1.3 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	19
2.1.1.3.1 ประชาธิปไตยทางตรง.....	19
2.1.1.3.2 ประชาธิปไตยทางอ้อม.....	21
2.1.1.3.3 ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง.....	21
2.1.1.4 หลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย.....	22
2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ในการปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐ.....	24
2.1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการแยกรัฐออกเป็นสถาบัน.....	24
2.1.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	24
2.1.2.3 ความหมายของหลักนิติรัฐ.....	25
2.1.2.4 สาระสำคัญของกาจำกัดอำนาจรัฐ ให้อยู่ภายใต้ ระเบียบแห่งกฎหมาย.....	27
2.2 ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว.....	28
2.2.1 อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....	28
2.2.2 อำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	30
2.3 ความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว: กฎหมายพื้นฐานที่กำหนด หลักการทั่วไปในการบริหารประเทศ.....	30
2.4 หลักความเป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว.....	32
2.4.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้.....	33
2.4.2 การกำหนดวิธีการตราบทบัญญัติ วิธีการและ ข้อจำกัดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษ.....	35
2.4.3 การจำกัดขอบอำนาจขององค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ.....	39
2.5 โครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว.....	41
2.5.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับ ระบอบเศรษฐกิจ และสังคม .....	41
2.5.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมือง .....	46
2.5.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	48



2.6 รูปแบบและองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการตรากฎหมาย	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว.....	54
2.6.1 รูปแบบและการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย .....	54
2.6.1.1 รัฐธรรมนูญ .....	55
2.6.1.2 กฎหมาย.....	55
2.6.1.3 มติตกลงของสภาแห่งชาติ.....	61
2.6.1.4 มติตกลงของคณะประจำสภาแห่งชาติ.....	61
2.6.1.5 รัฐบัญญัติ.....	62
2.6.1.6 รัฐดำรัส.....	63
2.6.1.3 ดำรัส.....	62
2.6.2 ขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย	
ตามรัฐธรรมนูญ.....	63
2.6.2.1 ประธานประเทศ.....	64
2.6.2.2 สภาแห่งชาติ.....	65
2.6.2.3 รัฐบาล.....	66
2.6.2.4 สมาชิกสภาแห่งชาติ.....	69
2.7 บทวิเคราะห์รูปแบบการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของ	
ประเทศลาวกับประเทศไทย.....	71
<b>บทที่ 3 การเสนอร่างกฎหมาย.....</b>	<b>82</b>
3.1 บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมาย.....	82
3.1.1 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมาย.....	82
3.1.2 บทบาทของฝ่ายบริหารในการเสนอร่างกฎหมาย.....	84
3.1.3 บทบาทของฝ่ายตุลาการในการเสนอร่างกฎหมาย.....	85
3.2 ขั้นตอนและวิธีการเสนอร่างกฎหมาย.....	85
3.2.1 การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	87
3.2.2 การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร.....	88
3.2.3 การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายตุลาการ.....	89
3.3 บทวิเคราะห์ความแตกต่างของการเสนอร่างกฎหมาย	
ตามกฎหมายของ สปป ลาว และราชอาณาจักรไทย.....	89
3.3.1 วิเคราะห์บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	

ในการเสนอร่างกฎหมาย.....	89
3.3.2 วิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการในการเสนอร่างกฎหมาย.....	91
<b>บทที่ 4 กระบวนการพิจารณาและประกาศใช้ร่างกฎหมาย.....</b>	<b>101</b>
4.1 บทบาทของผู้พิจารณาร่างกฎหมาย.....	102
4.1.1 บทบาทของสมาชิกสภาแห่งชาติในการเสนอร่างกฎหมาย.....	102
4.1.2 บทบาทของอนุกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	104
4.1.3 บทบาทของรัฐบาลในการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	104
4.2 ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติ.....	105
4.2.1 หลักการและเหตุผลในร่างกฎหมาย.....	107
4.2.2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยอนุกรรมการ.....	108
4.2.3 การเสนอความเห็นของสมาชิกสภาแห่งชาติ.....	111
4.2.4 การลงคะแนนรับรองร่างกฎหมาย.....	112
4.3 การมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย.....	112
4.3.1 การประกาศใช้กฎหมายของประธานประเทศ.....	112
4.3.2 กรณีประธานประเทศคืนร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติ พิจารณากฎหมายคืนใหม่.....	114
4.4 บทวิเคราะห์การพิจารณาร่างกฎหมายของ สปป ลาว กับประเทศไทย.....	114
4.4.1 วิเคราะห์บทบาทของสมาชิกสภาแห่งชาติ อนุกรรมการ และ รัฐบาลในการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	114
4.4.2 วิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	120
<b>บทที่ 5 สภาพปัญหาและแนวทางการปรับปรุง .....</b>	<b>143</b>
5.1 สภาพปัญหา .....	143
5.1.1 การกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่แจ้งชัด.....	143
5.1.2 สภาพปัญหาในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย.....	144
5.1.3 สภาพปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย.....	145
5.1.4 สภาพปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	145
5.1.5 สภาพปัญหาในขั้นตอนการประกาศใช้กฎหมาย.....	147
5.2 แนวทางในการปรับปรุงแก้ไข.....	147

5.2.1	แนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่แจ้งชัด.....	147
5.2.2	แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย..	148
5.2.3	แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย...	148
5.2.4	แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาร่าง กฎหมาย.....	149
5.2.5	แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการประกาศใช้ กฎหมาย.....	149
<b>บทที่ 6 บทสรุป.....</b>		<b>150</b>
รายการอ้างอิง .....		152
ภาคผนวก .....		154
	แผนผังการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย.....	155
	แผนผังการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนการพิจารณาของ ที่ประชุมสภาแห่งชาติ.....	156
	แผนผังการพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาแห่งชาติ.....	157
	แผนผังการประกาศใช้กฎหมาย.....	158
	แผนผังการเสนอร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทย.....	159
	แผนผังการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร.....	160
	แผนผังการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา.....	161
	รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาว.....	162
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....		179