

# โครงสร้างการปกครองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสปป.ลาว ฉบับปรับปรุงแก้ไข ค.ศ.2015<sup>1</sup>

## Political structure of Lao PDR under the Amended 2015 Constitution

ศุทธิกานต์ มีจัน<sup>2</sup>

Suthikarn Meechan<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอโครงสร้างการปกครองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสปป.ลาว ฉบับปรับปรุงแก้ไข ค.ศ.2015 พบว่า การปรับโครงสร้างการปกครองที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการสถาปนาสภาประชาชนท้องถิ่น ถือเป็นแนวโน้มที่ดีต่อการพัฒนาการปกครองของ สปป.ลาว ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงประชาชนตลอดจนเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปกครองระดับท้องถิ่น นอกจากนี้การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งและการตรวจสอบแห่งรัฐ ยังถือเป็นกลไกในการสร้างความโปร่งใสและสร้างความชอบธรรมต่อการปกครองของรัฐบาลลาวทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งยังเป็นการสร้างความยอมรับจากประชาคมนานาชาติ ในแง่ของความต้อการพึ่งพิงความช่วยเหลือและการลงทุนเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของ สปป.ลาว

**คำสำคัญ :** สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, รัฐธรรมนูญ, การเมืองการปกครอง

### Abstract

Transition of Lao PDR under the provision of the 2015 constitutional amendment demonstrates how contemporary circumstances have characterised the political structure. An argument is made that the establishment of the Local Assembly has resulted in constructive political development, providing links between people as well as a mechanism which promotes accountability. The additional sections of the Election Commission and the Office of the State Auditor offer processes that ensure transparency and liability for both national and local governance. These new

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “ระบบการเมืองลาวสมัยใหม่ : โครงสร้างทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ฉบับปรับปรุงแก้ไข ค.ศ.2015” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2559.

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

E-mail: suthikarmeechan@gmail.com

<sup>2</sup> Assistant Professor in Political Science, College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

structures encourage cooperation with international communities, thereby endorsing aid and investments to boost development in Lao PDR.

**Keywords:** Lao PRD, Constitution, Politics and Government

## บทนำ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เป็นรัฐเดี่ยวที่มีพรรคประชาชนปฏิวัติลาว(Laos People Revolution Party) เป็นองค์กรนำและมีอำนาจสูงสุดแบบ“ประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ (democratic centralism)” ที่มีการจัดลำดับชั้นทางการปกครอง เสมือนเป็นกลไกในการรองรับการกำหนดนโยบายและสั่งการของศูนย์กลางพรรค (Bertelsmann Stiftung,2016 :10)

ทั้งนี้ แม้ในปัจจุบันการเมืองการปกครองของสปป.ลาว ยังคงผูกขาดอำนาจไว้ที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว แต่ก็ถือได้ว่าการปรับตัวที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียตตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางภูมิทัศน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยพัฒนาความสัมพันธ์ นอกเหนือไปจากกลุ่มประเทศสังคมนิยมเพื่อผลักดันไปสู่การหลุดพ้นจากการเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำสุดในโลก (Least Developed Countries) ภายใน ค.ศ.2020 กล่าวได้ว่า การปรับโครงสร้างทางการเมืองและกลไกการปกครองต่างๆ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญทั้งในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและนำไปสู่การปรับตัวที่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองโลก

บทความนี้แบ่งนำเสนอออกเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ ความเป็นมาและเป้าหมายของการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.2015 ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอสาระสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อการพัฒนาโครงสร้างทางการเมือง ตลอดจนข้อสังเกตต่อการเมืองการปกครองของสปป.ลาว ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

## ความเป็นมาและเป้าหมายของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนลาว ได้มีการประกาศใช้ครั้งแรก เมื่อ ค.ศ.1991 ภายหลังจากสถาปนาประเทศในฐานะสาธารณรัฐในปี ค.ศ. 1975 ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. 2003 และในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญอีกครั้งและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาวฉบับแก้ไขปรับปรุง ค.ศ.2015 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.2015 และลงนามประกาศใช้โดย ฯพณฯ จูมมาลี ไซยะสอน ประธานประเทศ ในขณะนั้น ภายหลังจากที่ได้มีมติรับรองเป็นเอกฉันท์ในการประชุมสภาแห่งชาติ สมัยที่ 10 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ.2015 อันเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายของสภาแห่งชาติ ชุดที่ 7 ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี ค.ศ.2011

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงแก้ไขนี้ ดำเนินการโดยคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2003 ที่ลงนามแต่งตั้งตามรัฐดาร์สประธานประเทศ ลงวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 2014 ประกอบด้วย ประธานสภาแห่งชาติ ในฐานะประธานคณะกรรมการ และรองประธานคณะกรรมการอีก 2 คน รวมถึงกรรมการอีก 14 คน มาจากประธานองค์กรมวลชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ประธานองค์กรเทียบเท่ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง และหัวหน้าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกจำนวนหนึ่ง โดยได้กำหนดบทบาทและหน้าที่สำคัญ คือ การชี้แนะ คัดค้าน ปรับปรุงเนื้อหาในบางหมวดหรือบางมาตรา เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ตลอดจนยังได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการชี้แนะ การจัดการประชุมสัมมนาทาง

วิทยาศาสตร์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในระดับชั้นการปกครองต่างๆ เกี่ยวกับการแก้ไขในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงแก้ไข (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2558)

ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบด้วย 14 หมวด 119 มาตรา ดังตารางที่ 1 โดยได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นหมวดเนื้อหาใหม่ จำนวน 3 หมวด 21 มาตรา ได้แก่ หมวดที่ว่าด้วยสภาประชาชนท้องถิ่น หมวดว่าด้วยองค์กรตรวจสอบแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติ ส่วนเนื้อหาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดเดิมนั้น ได้แก่ คำปรารภบทบัญญัติว่าด้วยสภาแห่งชาติ ประธานประเทศ รัฐบาล การปกครองท้องถิ่น ศาลประชาชน และองค์กรอัยการประชาชน วัตถุประสงค์หลักของการ

แก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อจัดการรัฐและพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมในภูมิภาค ตลอดจนเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศในยุคสมัยใหม่ ทั้งยังเพื่อให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์พัฒนาประเทศจนถึงปี ค.ศ.2030 ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปฏิรูปทางด้านการคุ้มครองรัฐเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นหลักการสำคัญที่ สปป.ลาวสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นานาชาติในการรองรับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่จะได้รับอย่างต่อเนื่องในอนาคต (ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, 2559 59:70) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายของการพัฒนาประเทศที่มีอย่างเนื่องเพื่อให้หลุดพ้นจากประเทศด้อยพัฒนาภายในปี ค.ศ.2020

**ตารางที่ 1** แสดงโครงสร้าง การจัดหมวดหมู่ มาตราและมาตราที่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ.1991 ฉบับแก้ไขปรับปรุง ค.ศ.2015

หมวด	มาตรา	มาตราที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข ค.ศ.2015
1.ระบอบการเมือง	1-12	4-11
2.ระบอบเศรษฐกิจและสังคม	13-30	13,15,17-22,24-25,30
3.การป้องกันชาติ - ป้องกันความสงบ	31-33	31-32
4.สิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมือง	34-51	34,36,38,41-43,45,47,50
5.สภาแห่งชาติ	52-64	52-64
6.ประธานประเทศ	65-68	65-68
7.รัฐบาล	69-75	69-75
8.สภาประชาชนท้องถิ่น (หมวดที่ได้มีการบัญญัติใหม่)	76-84	76-84
9.การปกครองท้องถิ่น	85-89	86-89
10.ศาลประชาชนและองค์กรอัยการประชาชน	90-103	90-93,98-102
11.การตรวจสอบแห่งรัฐ (หมวดที่ได้มีการบัญญัติใหม่)	104-107	104-107
12.คณะกรรมการการเลือกตั้ง (หมวดที่ได้มีการบัญญัติใหม่)	108-109	108-109
13.ภาษา อักษร เครื่องหมายชาติ ธงชาติ เพลงชาติ วันชาติ สกุลเงินและนครหลวง	110-116	114
14.บทบัญญัติสุดท้าย	117-119	117-119

นอกจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขปรับปรุงแล้ว สภาแห่งชาติยังได้มีมติรับรองการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญอีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงแก้ไข ค.ศ.2015 กฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวงและนครหลวง ค.ศ.2015 กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงแก้ไข ค.ศ.2015 รวมไปถึงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงและนครหลวง ค.ศ.2015 เพื่อรองรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงและนครหลวง ที่จัดให้มีขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.2016 ถือเป็น การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นครั้งแรกของสปป.ลาว นอกเหนือจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนในแต่ละแขวงซึ่งถือเป็น การเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเพียงอย่างเดียวดังเช่นที่ผ่านมา

## ตัวบทและสาระสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ สปป.ลาว ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ.2015 นั้น มีสาระสำคัญในแต่ละหมวด ดังต่อไปนี้

หมวดว่าด้วยระบอบการเมือง กล่าวได้ว่า นอกเหนือจากการเพิ่มเติมโครงสร้างทางการปกครองที่มีความสำคัญขึ้นใหม่ อันได้แก่ สภาประชาชนท้องถิ่นแล้ว ยังได้ปรับปรุงเนื้อหาในส่วน ของบทบาทขององค์กรมวลชนต่างๆ ได้แก่ แนวลาวสร้างชาติ สหพันธ์กรรมบาลลาว องค์กรเยาวชนปฏิวัติลาว สหพันธ์แม่หญิงลาว และบรรดาองค์กรจัดตั้งสังคม ให้มีสิทธิและหน้าที่ติดตามตรวจสอบ ความเคลื่อนไหวของสภาแห่งชาติ สภาประชาชนท้องถิ่นและสมาชิกของสภาประชาชน ทั้งยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงให้มีแบบแผนทันสมัยด้วย

ด้านระบอบเศรษฐกิจและสังคมนั้น ยังคงรักษาสาระสำคัญที่กำหนดให้เศรษฐกิจแห่งชาติ

ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นเศรษฐกิจตลาดตามแนวทางสังคมนิยม ซึ่งประกอบ ด้วยหลายภาคส่วนเศรษฐกิจ โดยเพิ่มเติมเนื้อหาที่กำหนดให้มีการส่งเสริมเศรษฐกิจจากการพัฒนาจากภูมิปัญญาเชื่อมโยงเศรษฐกิจระดับนานาชาติ เพื่อสร้างหลักประกันให้เศรษฐกิจแห่งชาติมีความขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ รวมไปถึงการบัญญัติในการส่งเสริมความเจริญทางนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเน้นย้ำถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ยังได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติด้านการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสามารถทางความรู้และวิชาชีพพร้อมกับการส่งเสริมความเป็นพลเมืองดี การผลักดันให้เกิดการลงทุนจากเอกชนในด้าน การบริการ สาธารณสุขที่มีความก้าวหน้าและทันสมัย ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยววัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และธรรมชาติ โดยส่งเสริมให้เกิดเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์เฉพาะและเป็นแขนงเศรษฐกิจที่สำคัญของลาว

ในขณะที่หมวดที่ว่าด้วยการป้องกันชาติและป้องกันความสงบ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของทุกองค์กรและพลเมืองลาวทุกคน โดยรัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดให้กองกำลังป้องกันชาติและป้องกันความสงบ มีบทบาทหลักในการรักษาเอกราชอธิปไตยของชาติและความมั่นคงภายใน ทั้งยังได้เพิ่มเติมภารกิจในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งยังกำหนดให้รัฐบาลให้การดูแลเอาใจใส่และพัฒนาการป้องกันชาติมาวคั่นกัอปปี้ซงสุภาพิทธิสิระปีม่หโงส

ด้านสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมือง ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ปกป้องและรับประกันสิทธิความเป็นมนุษย์และสิทธิพื้นฐานของพลเมืองตามกฎหมาย ดังที่ได้ปรับปรุงเนื้อหาของบทบัญญัติที่ให้สิทธิทางการศึกษา เพื่อพัฒนาตนเองให้มี

ก้าวหน้า การมีสิทธิและเสรีภาพในการค้นคว้าและใช้นวัตกรรม เทคโนโลยีที่ไม่ขัดกับกฎหมาย ทั้งยังมีการเพิ่มเติมสิทธิที่พลเมืองลาวจะไม่ถูกกักขังหากไม่มีคำสั่งขององค์กรยุติการประชาชนหรือศาล เว้นแต่ในกรณีที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันยังเพิ่มเติมบทบัญญัติให้พลเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมายในระดับต่างๆ อย่างเข้มงวด ทั้งยังเพิ่มบทบัญญัติให้คนต่างประเทศที่มีคุณงามความดีและผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการกิจปกปักรักษาและสร้างประเทศชาติ มีสิทธิได้รับฐานะเป็นพลเมืองกิตติมศักดิ์ของ สปป.ลาว

ทั้งนี้ สปป.ลาว ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1991 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ.2003 และแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อส่งเสริมให้บุคคลได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับต่างๆ อีกทั้งยังถือได้ว่าการศึกษายังมีฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งในยุทธศาสตร์การลดความยากจนตั้งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ค.ศ.2006-2010) เป็นต้น นอกจากนี้ยังกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญยังคงดำรงรักษาและยกระดับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ ดังที่ได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจตราความก้าวหน้าและปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายของบรรดาองค์กรรัฐ โดยเฉพาะอำนาจในการรับรองแผนงบประมาณของรัฐ และนโยบายพื้นฐานการเงินต่างๆ อัตราหนี้สินของรัฐบาลและสาธารณะ รวมถึงอัตราภาษีอากร ทั้งนี้สภาแห่งชาติยังได้มีอำนาจเพิ่มเติมในการพิจารณา แต่งตั้งและประธานองค์กรตรวจสอบแห่งรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามการเสนอขอของประธานประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการพิจารณาขยับ สภาประชาชนขึ้นแขวง ในกรณีสภาประชาชนนั้น ได้สร้างความเสียหายใหญ่หลวงต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ในขณะที่คณะประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลาระหว่างที่สภาแห่งชาติไม่ได้เปิดสมัยประชุม ยังมีอำนาจหน้าที่สำคัญนอกเหนือจากการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งของฝ่ายตุลาการอาทิจ ผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุด ประธานรองประธานและผู้พิพากษาของศาลประชาชนตามการเสนอขอของประธานศาลประชาชนสูงสุดแล้ว ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งระดับชาติ รวมทั้งอำนาจในการตกลงให้สัตยาบรรณแก่สนธิสัญญาที่ สปป.ลาวเป็นภาคีและสัญญาในระดับรัฐตามการเสนอขอของนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี ด้านการเสนอร่างกฎหมายนั้น มีการเพิ่มเติมให้องค์กรตรวจสอบแห่งรัฐสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ และสมาชิกสภาแห่งชาติสามารถมีสิทธิซักถามประธานองค์กรตรวจสอบภาครัฐได้ นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในการคุ้มครองสมาชิกสภาแห่งชาติ จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาหรือจับตัว หากมิได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ หรือคณะประจำสภาแห่งชาติ

ในส่วนของสถานะทางอำนาจและการดำรงตำแหน่งของประธานประเทศในฐานะประมุขแห่งรัฐนั้น ได้มีการเพิ่มเติมบทบาทให้ประธานประเทศเป็นประธานสภาป้องกันชาติ ป้องกันความสงบแห่งชาติ เป็นแม่ทัพกองกำลังติดอาวุธประชาชนเพื่อรักษาเอกราช อำนาจอธิปไตย ผืนแผ่นดินอันครบถ้วน และความมั่งคั่งของประเทศชาติ แต่ได้มีการกำหนดให้ประธานประเทศซึ่งได้รับการเลือกจากสภาแห่งชาตินั้น ต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุม ซึ่งแต่เดิมนั้นกำหนดไว้เพียงกึ่งหนึ่ง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังกำหนดให้ประธานประเทศจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ทั้งยังมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือปลดตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและสมาชิกในคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่สภาแห่งชาติได้รับรองแล้ว

ด้านอำนาจของรัฐบาลนั้น นอกเหนือจากการเป็นองค์กรการบริหารแห่งรัฐแล้ว ยังมีภารกิจการคุ้มครองบริหารรัฐอย่างรอบด้านและเป็นเอกภาพในขอบเขตทั่วประเทศ โดยรัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติและประชาชนประเทศ นอกจากนี้สมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังได้เพิ่มบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือยุบตำแหน่งต่างๆ เช่น รองรัฐมนตรี เจ้าแขวง และหัวหน้ากองประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นต้น

บทบัญญัติที่ได้เพิ่มเติมขึ้นมาอันมีผลอย่างยิ่งต่อการจัดโครงสร้างทางการเมืองของสปป.ลาวสมัยใหม่ คือ การกำหนดให้มีสภาประชาชนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนชาวลาว ทุกชนเผ่า อันถือเป็นองค์การอำนาจรัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งปฏิบัติภารกิจของชาติในการพิจารณารับรองเรื่องนิติกรรมที่สำคัญ ตลอดจนแก้ไขปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่น และติดตามตรวจสอบการทำงานของบรรดาองค์กรรัฐในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ สภาประชาชนท้องถิ่น จัดตั้งตามระดับขั้นของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย สภาประชาชนชั้นแขวง ชั้นเมือง และชั้นบ้าน โดยรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ อาทิ การพิจารณา รับรองแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐในระดับการปกครองชั้นแขวง ตามการเสนอของเจ้าแขวง เจ้าครองนครหลวง พิจารณา รับรองนิติกรรมที่สำคัญ ชั้นแขวง ตลอดจนติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกหรือยุบตำแหน่ง เจ้าแขวง เจ้าครองนครหลวง ตามการเสนอของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ไปจนถึงการพิจารณา รับรอง การแต่งตั้งหรือยุบ

ตำแหน่งหัวหน้าองค์การอัยการประชาชน ประธานสภาประชาชนท้องถิ่น ตามการเสนอของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และพิจารณา รับรองเอาการจัดตั้ง หรือ ยุบเลิกเมือง เทศบาล นคร และการกำหนดเขตแดนของเมือง เทศบาล นคร ตามการเสนอของเจ้าแขวงและเจ้าครองนครหลวง

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดโครงการการทำงานของสภาประชาชนท้องถิ่นให้มีลักษณะคล้ายกับสภาแห่งชาติ กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้มีคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นองค์การประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ปฏิบัติหน้าที่แทนสภาประชาชนชั้นแขวงในเวลาที่ไม่มีอยู่ในสมัยประชุม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งการเสนอ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือยุบตำแหน่งรองเจ้าแขวงหรือรองเจ้าครองนครหลวง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณา รับรอง และเสนอขอประธานศาลประชาชนชั้นแขวง หรือนครหลวง เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายหรือยุบตำแหน่ง รองประธานและผู้พิพากษาศาลประชาชนท้องถิ่น รวมไปถึงการมีอำนาจในการรับและพิจารณา คำร้องขอความเป็นธรรมของประชาชนในของเขตความรับผิดชอบของตน

นอกจากนี้แล้ว สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ยังมีสิทธิชักถามเจ้าแขวงหรือนครหลวง หัวหน้าแผนกขององค์การรัฐในระดับแขวง เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล หัวหน้าองค์การอัยการประชาชน ประธานศาลประชาชนในท้องถิ่น และผู้แทนองค์การตรวจสอบประจำท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาหรือจับตัว กักตัวและกักขัง ถ้าหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาประชาชนชั้นแขวง หรือคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงในช่วงเวลาที่สภาประชาชนชั้นแขวงไม่ได้เปิดกองประชุม

ด้านหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารชั้นท้องถิ่น แบ่งการปกครอง ออกเป็นสามชั้น ได้แก่ ชั้นแขวง ชั้นเมือง และชั้นบ้าน มีภารกิจการคุ้มครองบริหารรัฐอย่างรอบด้านและเป็นเอกภาพในการขอบเขตท้องถิ่น

ของตน ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลและสภาประชาชนท้องถิ่น ทั้งยังมีหน้าที่เพิ่มเติม คือ การรายงานความเคลื่อนไหวขององค์กรต่อสภาประชาชนชั้นแขวง คณะกรรมการประจำสภาประชาชนชั้นแขวงและนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ อีกทั้งยังได้มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้านคร เจ้าเมืองและหัวหน้าเทศบาล ได้การทำหน้าที่ต่าง ๆ อาทิ การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือมติของที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง รวมทั้งวางแผนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและแผนงบประมาณของเมือง หรือเทศบาล แล้วเสนอให้เจ้าแขวงหรือนครหลวง รวมไปถึงสรุปรายงานการเคลื่อนไหวของตน ต่อเจ้าแขวงหรือนครหลวงและคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลประชาชนและองค์กรอัยการประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ศาลประชาชนเท่านั้นที่มีสิทธิอำนาจในการพิจารณาตัดสินพิพากษาคดี ในขณะที่องค์กรอัยการประชาชน เป็นองค์กรตรวจตรา และควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายทั่วประเทศ รวมทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของรัฐ ของสังคม ผลประโยชน์อันชอบของประชาชน และสิ่งพึงผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้สาระสำคัญที่ได้มีการเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฯ คือ การให้สิทธิแก่คู่ความในการโต้แย้งในที่ประชุมทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี นอกจากนี้ ผู้ต้องหา มีสิทธิต่อสู้คดีที่ถูกกล่าวหาด้วยตนเอง และให้สิทธิแก่ทนายความในการช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย แก่คู่ความและผู้ต้องหา

อย่างไรก็ดี นอกจากสภาประชาชนท้องถิ่นที่ได้เป็นโครงสร้างการปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ดังที่กล่าวมาแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการปกครอง อันได้แก่ การตรวจสอบแห่งรัฐ และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแม้จะเป็นองค์กรรัฐที่มีแต่เดิม แต่การกำหนดไว้

เป็นหมวดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือว่า ส่งผลต่อทั้งสถานะทางอำนาจและบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกทางการปกครองที่มีความสำคัญ กล่าวคือ การตรวจสอบแห่งรัฐเป็นการตรวจสอบ การคุ้มครอง การทำให้งบประมาณการเงินและทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งดำเนินการโดยองค์การตรวจสอบแห่งรัฐ ที่มีองค์การตรวจสอบประจำศูนย์กลาง และองค์การตรวจสอบประจำภาค โดยประธานองค์การตรวจสอบแห่งรัฐ รับผิดชอบโดยตรงต่อสภาแห่งชาติและรายงานต่อประธานประเทศ นายกรัฐมนตรีและคณะประจำสภาแห่งชาติ โดยมีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ ดำเนินการตรวจสอบเป็นเอกสารตามกฎหมาย เพื่อยืนยันความถูกต้องของเอกสารรายงานการเงิน ทั้งยังต้องรายงานการดำเนินงานต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ

ในส่วนของหมวดที่ว่าด้วยคณะ กรรมการเลือกตั้งนั้น ได้มีการจัดแบ่งเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งระดับชาติ และคณะกรรมการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ สมาชิกสภาประชาชนท้องถิ่นและคณะกรรมการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ ด้านหมวดที่ว่าด้วยภาษา อักษร เครื่องหมายชาติ ธงชาติ เพลงชาติ วันชาติ สกุลเงินและนครหลวง ยังคงกำหนดไว้เช่นเดิม เช่นเดียวกับบทบัญญัติสุดท้ายที่แม้จะมีการปรับปรุงเนื้อหาของตัวบท แต่ยังคงรักษาสาระสำคัญในการยืนยันสถานะของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดและการเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ ที่ให้อำนาจแก่ที่ประชุมสภาแห่งชาติเท่านั้นที่มีสิทธิแก้ไขรัฐธรรมนูญ ภายใต้เงื่อนไขการลงมติของสมาชิก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด

## บทสรุป

แม้ภาพรวมของการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสปป. ลาวไม่ได้ส่งผลต่อการปฏิรูปหรือการ

เปลี่ยนแปลงทางการเมืองใดๆ ต่อ สปป.ลาวมากนัก เนื่องจากยังมีกรรมสิทธิ์อำนาจไว้ที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ทั้งนี้ แม้จะมีการกำหนดจำนวนวาระดำรงตำแหน่งติดต่อกันของประธานประเทศและผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการผลัดเปลี่ยนผู้นำ ดังที่ปรากฏในการประชุมสมัชชาพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ 10 ซึ่งได้มีขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2016 ที่แม้จะมีการตั้งข้อสังเกตว่าไม่ส่งผลต่อทิศทางหรือการปรับตัวของพรรคมากนัก เพราะเป็นเพียงการก้าวขึ้นสู่อำนาจของผู้บริหารรุ่นใหม่ (Hutt, 2016) ซึ่งเป็นการสลับหรือหมุนเวียนการขึ้นสู่อำนาจของสมาชิกภายในพรรค เนื่องจากศูนย์กลางอำนาจยังคงอยู่ที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวอย่างเข้มข้นอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้แล้วในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดถึงขอบเขตการใช้อำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวแต่อย่างใด (ศุทธิกานต์ มีจัน, 2558:50) ประกอบกับระบบการปกครองของ สปป.ลาว ยังได้รับการวิจารณ์ว่า ไม่ส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองใหม่หรือเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม(The Economist Intelligence Unit Limited,2014) ให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งได้อย่างเสรี ตลอดจนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่เพียงแค่จัดการการเลือกตั้งในช่วงเวลาของการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้ามบทบาท หน้าที่ในการตรวจสอบการเลือกตั้งหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนอกเหนือช่วงเวลาการเลือกตั้งนั้น ไม่สามารถทำได้ (พรณชฎาศิริวรรณบุศย์,2558:165-166)

แม้จะมีข้อจำกัดในด้านการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว แต่การปรับโครงสร้างการปกครองที่เกิดขึ้น ถือเป็นแนวโน้มที่ดีต่อการพัฒนากลไกการปกครองของ สปป.ลาว ให้มีความโปร่งใสและสร้างความชอบธรรมต่อการปกครองของรัฐบาลลาวทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างความยอมรับจากประชาคมนานาชาติ ในแง่ของความ

ต้องการพึ่งพิงความช่วยเหลือและการลงทุน

ในแง่ของการสร้างกลไกหรือพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองใหม่ กล่าวได้ว่า การสถาปนาสภาประชาชนท้องถิ่นขึ้น ถือเป็นกลไกการปกครองที่ไม่เพียงเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งเดิมเจ้าแขวงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่ยังเป็นกลไกการเชื่อมโยงประชาชนในระดับต่างๆ โดยเฉพาะการปกครองขึ้นแขวงหรือจังหวัดด้วย

อย่างไรก็ดี การออกแบบระบบรัฐสภาหรือกลไกการทำงานและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ ไม่ถูกกำหนดให้มีการแบ่งแยกออกจากอำนาจอื่นๆ อันได้แก่ พรรคประชาชนปฏิวัติลาวในฐานะองค์กรปกครองสูงสุด ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรมวลชนและประชาชนบรรดาชนเผ่าในทางตรงกันข้ามกลับหลอมรวมอำนาจไว้ที่สภาแห่งชาติภายใต้อิทธิพลของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวอีกชั้นหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่าภารกิจในด้านนิติบัญญัติของสภาแห่งชาติลาว ไม่ใช่เพียงการให้ความเห็นชอบกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล หากแต่ยังมีหน้าที่ไปถึงการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองต่างๆ ในทุกระดับชั้นการปกครองให้เป็นไปตามนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการหลุดพ้นจากประเทศยากจนที่จะมาถึงในระยะเวลาอันใกล้ อันเป็นวาระแห่งชาติที่ดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาเอกราชของชาติและดำรงเสถียรภาพทางการเมืองของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว



## เอกสารอ้างอิง

- “จู่ๆ คอมมิวนิสต์ลาว ก็ประกาศแก้รัฐธรรมนูญ ตั้งคณะกรรมการร่างฯ เสร็จสรรพ”. *ASTV ผู้จัดการออนไลน์*. Retrieved from URL <http://www.manager.co.th/Indochina/ViewNews.aspx?NewsID=9570000097863> (15 สิงหาคม 2558).
- ทรงฤทธิ์ โพนเงิน. (2559). “รัฐธรรมนูญใหม่จำกัดอำนาจประธานประเทศลาว”. *เนชั่นสุดสัปดาห์* 24, 1233 (15 มกราคม):70.
- พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2558). “การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระบบการเมืองการปกครอง การเลือกตั้งพรรคการเมือง และองค์กรจัดการเลือกตั้งของกลุ่มประเทศอาเซียน”. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 45, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558):149-176.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2558). *ระบบรัฐสภาและการเลือกตั้ง ของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน : สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. กรุงเทพฯ : สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- Bertelsmann Stiftung. (2016). *BTI 2016 — Laos Country Report*. Gutersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Central Intelligence Agency. (2014). “*The World Factbook: Laos*”. Retrieved from URL <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/la.html> (September 20, 2016).
- Hutt, David. (2016). “*Laos: Reform or Revolution what is the likelihood that political change will come to Laos?*”. *The Diplomat*. (September 28, 2016).
- The Economist Intelligence Unit Limited. (2014). “*Laos considers constitutional changes*”. Retrieved from URL <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=322412416&Country=Laos&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Political+stability&u=1&pid=455233629&oid=455233629&uid=1> (May 19, 2017).