

บทที่ 5

สภาพปัญหาและแนวทางการปรับปรุง

จากการทำการศึกษาวิจัยกระบวนการนิติบัญญัติของลาว ได้เห็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆของการตรากฎหมาย ปัญหาดังกล่าวเกิดจากหลายสาเหตุเช่น กระบวนการตรากฎหมายของลาวเป็นภารกิจใหม่สำหรับประเทศลาว ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน อีกประการหนึ่งความขาดแคลนด้านบุคลากรที่มีความชำนาญในการร่างกฎหมายก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่น่ามาซึ่งปัญหาต่างที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติของลาว สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติของลาวสามารถรวบรวมได้ดังนี้

5.1 สภาพปัญหา

เมื่อศึกษากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศลาวเห็นว่าได้มีความเป็นมาไม่นานนัก ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าภายหลังที่ประเทศชาติได้รับการปลดปล่อยเมื่อปี พ.ศ. 2518 ในช่วงแรกก็เป็นระยะเวลาของการสร้างบ้านเมืองหลังสงคราม จนมาถึงปี พ.ศ. 2534 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศลาว จากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายจำนวนหนึ่งเนื่องจากว่ากระบวนการนิติบัญญัติเป็นภารกิจอันใหม่สำหรับประเทศลาวจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งผู้เขียนสามารถสรุปสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนอันได้แก่ การกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่แจ้งชัด การจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย และการประกาศใช้กฎหมาย ดังนี้ คือ

5.1.1 การกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่แจ้งชัด

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเนื้อหาไม่แจ้งชัดจึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาในการบวนการนิติบัญญัติได้ ดังเช่น

5.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 96 ได้บัญญัติว่า ... กฎหมายทุกฉบับต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หากทำการศึกษาดูแล้วเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายกว้างมากซึ่งนำมาสภาพปัญหาดังเช่น ประการแรก ในกรณีที่ปรากฏว่ามีกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นโมฆะหรือบทบัญญัติเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไม่แจ้งชัด ประการที่สอง ถ้าหากมีมติขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการชี้ขาดกรณีดังกล่าวผลของคำชี้ขาดจะมีต่อคดีที่ถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ประการที่สาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอน และ

องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่เกิดปัญหากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดชัดเจน แต่ผู้เขียนคิดว่า การชี้ขาดในกรณีที่มีกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจําสภาแห่งชาติ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ได้บัญญัติให้คณะประจําสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

5.1.1.2 จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดลำดับศักดิ์กฎหมายของประเทศลาวพบว่า รัฐบัญญัติของประธานประเทศ จัดอยู่ในลำดับศักดิ์รองจากกฎหมายแต่สามารถออกรัฐบัญญัติเพื่อแก้ไขกฎหมายได้และต้องนำรัฐบัญญัติแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติในสมัยการประชุมถัดไปเพื่อพิจารณา เพราะฉะนั้นจึงเกิดสภาพปัญหาว่า รัฐบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองถัดจากกฎหมายของรัฐสภาแต่สามารถแก้ไขกฎหมายของรัฐสภาได้ ดังนี้ เป็นต้น อีกประการหนึ่งการออกรัฐบัญญัติล้วนแต่ออกในสภาวะปกติทั้งหมด โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการออกรัฐบัญญัติ

5.1.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังไม่มีบทบัญญัติละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหรือบุคคลที่มีสิทธิเสนอญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดเพียงแต่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยคะแนนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาแห่งชาติ

5.1.2 สภาพปัญหาในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย

5.1.2.1 ปัญหาของการยกร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละขั้นตอนไม่มีการจัดทำบันทึกเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นของบัญญัติในแต่ละมาตรา จึงก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาแห่งชาติ เพราะสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายได้รับร่างกฎหมาย แต่ไม่มีบันทึกการจัดทำร่างกฎหมาย จึงยากที่จะเข้าใจได้ว่าด้วยเหตุใดจึงบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ จึงเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาในการอธิบาย

5.1.2.2 ปัญหาของขั้นตอนการนำเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐบาลนั้นมีอยู่ว่า ร่างกฎหมายที่หน่วยงานต่างได้ยกร่างเสร็จแล้วต้องนำร่างเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วจะนำส่งร่างกฎหมายไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจตราความถูกต้องของร่างกฎหมาย ในการตรวจร่างกฎหมายนั้นกระทรวงยุติธรรมจะมอบหมายให้กรมกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนิน ภายหลังจากที่กระทรวงยุติธรรมได้ตรวจร่างเสร็จแล้วจะส่งร่างกฎหมายคืนไปยังกระทรวงที่เป็นเจ้าของเรื่องและส่งไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อเตรียมนำเข้าสู่อภิปรายในที่ประชุมรัฐบาล จากขั้นตอนดังกล่าวได้เกิดปัญหาว่า ร่างกฎหมายที่รัฐมนตรี

กระทรวงเจ้าของเรื่องได้ให้ความเห็นชอบแล้วยังต้องให้กระทรวงยุติธรรมตรวจอีก ทั้งๆที่กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงเจ้าของเรื่องก็มีระดับเท่ากัน อีกประการหนึ่งยังให้กรมกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมมีสิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าของเรื่องได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

5.1.2.3 การขาดระเบียบเกี่ยวกับการนำเสนอเรื่องเข้าพิจารณาในที่ประชุมรัฐบาล จึงนำมาซึ่งปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมายอยู่ที่ประชุมรัฐบาลต้องใช้เวลาานาน และผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้ทำงานหนัก เพื่อจะได้ร่างกฎหมายที่มีความละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์

5.1.3 สภาพปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย

5.1.3.1 รัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ข้อ 2 ได้บัญญัติให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายแก่คณะประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรประจำการของสภาแห่งชาติในระยะเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการประชุม เนื่องจากไม่อยู่ในสมัยการประชุม จึงเห็นว่าการที่คณะประจำสภาแห่งชาติมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้นั้นก็เท่ากับว่าผู้เสนอร่างกฎหมายและผู้พิจารณาร่างกฎหมายเป็นองค์กรเดียวกัน เนื่องจาก คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีสิทธิตัดสินใจในการที่จะอนุมัติให้ร่างกฎหมายฉบับใดเข้าสู่การพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ

5.1.3.2 รัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ข้อ 4 ได้บัญญัติให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายแก่ศาลประชาชนสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดี จึงเห็นว่าการที่ศาลประชาชนสูงสุดมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้นั้น ก็เท่ากับว่าองค์กรที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีเป็นองค์กรเดียวกัน

5.1.3.3 การไม่ได้แบ่งร่างกฎหมายออกเป็นร่างกฎหมายทั่วไป และร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินนั้น ทำให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายสามารถเสนอร่างกฎหมายทั้งสองประเภทจึงไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจทำให้ผู้บัญญัติและผู้ปฏิบัติการเป็นองค์กรเดียวกัน

5.1.3.4 การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินโดยไม่ได้ผ่านการรับรองของนายกรัฐมนตรีจะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว เพราะกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินมีความเกี่ยวพันกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ และงบประมาณดังกล่าวอยู่ภายใต้การจัดทำและบริหารของฝ่ายบริหาร

5.1.4 สภาพปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

5.1.4.1 การนำร่างกฎหมายไปขอความเห็นจากประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่าร่างกฎหมายที่ส่งมายังสภาแห่งชาติแล้วนั้น จะนำไปขอความเห็นของประชาชน โดยส่ง

ให้สมาชิกสภาแห่งชาติแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการ ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาแห่งชาติจะนำร่างกฎหมายทั้งหมดไปอ่านให้ประชาชนที่อยู่ตามแต่ละหมู่บ้านฟัง จึงมีปัญหว่าสำหรับประชาชนที่อยู่ห่างไกลและมีความรู้ด้านกฎหมายยังไม่ดีพอจะให้เห็นความคิดเห็นประกอบร่างกฎหมาย อาจเป็นปัญหาล่าช้ายุ่งยาก

5.1.4.2 การอภิปรายพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาแห่งชาติในที่ประชุมไม่ได้กำหนดให้มีการอภิปรายลับ กันระหว่างฝ่ายที่ค้านและฝ่ายที่สนับสนุน จึงมีความยุ่งยากในการพิจารณาว่าฝ่ายที่ค้านและฝ่ายที่สนับสนุนมีเหตุผลมากน้อยเพียงใด อันจะเป็นข้อมูลที่ช่วยในการใช้ดุลยพินิจในการลงมติรับรองร่างกฎหมายดังกล่าว

5.1.4.3 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติไม่ได้แบ่งการพิจารณาเป็นขั้นตอนวาระการรับหลักการ วาระพิจารณารายมาตรา และวาระลงมติ หมายความว่า จะพิจารณาเป็นรายมาตราเรื่อยไปจนจบแล้วจึงลงมติ จึงนำมาซึ่งปัญหาว่าในกรณีพิจารณาร่างกฎหมายที่เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ในการเสนอต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณานั้นได้มีการเสนอจำนวนมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นรายละเอียด ระหว่างที่สภาได้พิจารณาและสมาชิกสภาแห่งชาติเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่นอีกจึงเป็นเหตุให้ต้องส่งกลับไปยังองค์กรเจ้าของเรื่องเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

5.1.4.4 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติใช้วิธีการพิจารณาเรียงมาตราไปจึงมีปัญหว่า ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อน มีเนื้อหายาวนั้น เพื่อจะให้ได้กฎหมายที่มีความละเอียด ครบถ้วน สมบูรณ์ และหลีกเลี่ยงความผิดพลาดนั้น ต้องใช้เวลานานในการพิจารณา

5.1.4.5 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติดำเนินด้วยวิธีการให้สมาชิกสภาแห่งชาติเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย จากนั้นอนุกรรมการปรับปรุงร่างกฎหมายที่ประจำอยู่ที่ประชุมก็จะพิจารณาความเห็นดังกล่าว เพื่อปรับปรุงเข้าที่ร่างกฎหมาย โดยไม่มีการให้สมาชิกสภาแห่งชาติได้แปรญัตติ จึงนำมาซึ่งปัญหาที่ว่า การจะให้สมาชิกสภาแห่งชาติมีเวลาเพียง 2-3 วันเท่านั้นที่จะเสนอความเห็นเข้าไว้การพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหมด เพราะฉะนั้นการที่จะให้สมาชิกสภาแห่งชาติได้เสนอความเห็นอย่างละเอียดถี่ถ้วนจึงเป็นไปได้ยาก

5.1.4.6 การทำงานของอนุกรรมการปรับปรุงร่างกฎหมายส่วนมากจะทำงานอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ หมายความว่า จะพิจารณาและปรับปรุงร่างกฎหมายตามความเห็นที่เสนอเข้าไว้ในร่างกฎหมายของสมาชิกสภาแห่งชาติ จึงนำมาซึ่งปัญหาในเรื่องเวลาน้อยที่อนุกรรมการจะต้องค้นหาบทบัญญัติที่จะนำมาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามการเสนอของสมาชิกในที่ประชุม จากการทำงานที่มีความเร่งรัดของอนุกรรมการ จึงมีความเสี่ยงต่อความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของร่างกฎหมาย

5.1.4.7 เนื่องจากปัจจุบันสภาแห่งชาติยังไม่มีข้อบังคับการประชุมทำให้กระบวนการพิจารณา วิธีการ ขั้นตอนที่สมาชิกสภาจะต้องยึดถือในการอภิปราย เสนอญัตติ การลงมติยังไม่มี ความชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการพิจารณากฎหมายมีปัญหา และขาดประสิทธิภาพ

5.1.5 สภาพปัญหาในขั้นตอนการประกาศใช้กฎหมาย

5.1.5.1 กฎหมายที่สภาแห่งชาติเสนอไปยังประธานประเทศเพื่อประกาศใช้นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานประเทศมีสิทธิคืนร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณาใหม่ เนื่องจากว่ายังไม่มีข้อกำหนดอย่างละเอียด เช่น กรณีที่ประธานประเทศไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าว เมื่อส่งคืนมายังสภาแห่งชาติแล้วจะมีวิธีการและขั้นตอนการพิจารณาอย่างไร จะมี กำหนดเวลาในการพิจารณาอย่างไร ในกรณีที่ประธานประเทศได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวแล้วส่งคืนมายังสภาแห่งชาติจะมีวิธีการและขั้นตอนในการพิจารณาอย่างไร

5.1.5.2 กฎหมายที่สภาแห่งชาติส่งให้ประธานประเทศเพื่อประกาศใช้นั้น ในทางปฏิบัติแล้วจะส่งภายหลังที่สภาได้ปิดการประชุมแล้ว เพราะฉะนั้น ถ้ากรณีประธานประเทศส่งกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณานั้นก็เป็นระยะเวลาที่สภาได้ปิดสมัยการประชุมแล้ว ในกรณีที่ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือเป็นกฎหมายที่มีความเร่งด่วนจะต้องเปิดประชุมสมัยวิสามัญ หรือจะมีวิธีการอย่างไรยังไม่มีข้อกำหนดเป็นรายละเอียด

5.1.5.3 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประธานประเทศในการคืนร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณาใหม่ เนื่องจากประธานประเทศไม่เห็นชอบ

ในการคืนร่างกฎหมายให้พิจารณาใหม่นั้น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ กรอบ ระยะเวลาและวิธีการที่ชัดเจน

5.2 แนวทางการปรับปรุงแก้ไข

จากสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศลาวดังที่ได้ เสนอไปแล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติ ของประเทศลาวมีความสมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งจะช่วยให้กฎหมายที่ออกมาเป็นกฎหมายที่เหมาะสมกับ สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศ ดังนี้

5.2.1 แนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่แจ้งชัด

5.2.1.1 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้กฎหมายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ควร กำหนดให้ละเอียดว่า หากมีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจะให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการวินิจฉัย และผลของการวินิจฉัยจะมีผลบังคับใช้กับใครบ้าง กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับ

รัฐธรรมนูญจะเป็นโมฆะหรือเป็นบทบัญญัติอันใช้ไม่ได้ และจะมีผลต่อคดีที่ถึงที่สุดแล้วอย่างไร
ทั้งหมดนี้ควรมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ละเอียด เพื่อเป็นการรองรับความเป็นกฎหมาย
พื้นฐานของชาติของรัฐธรรมนูญ

5.2.1.2 รัฐบัญญัติของประธานประเทศมีลำดับศักดิ์รองจากกฎหมาย สามารถ
ออกเพื่อแก้ไขกฎหมายของรัฐสภา และออกได้ในสถานการณ์ปกติ จึงไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์
ของการออกกฎหมายทางกฎหมาย เพราะฉะนั้นควรจัดลำดับศักดิ์ของรัฐบัญญัติให้อยู่ในลำดับ
เดียวกับกฎหมาย และการออกรัฐบัญญัติควรใช้ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

5.2.1.3 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ เพราะฉะนั้นการปรับปรุงแก้ไข
รัฐธรรมนูญควรกำหนดวิธีการและขั้นตอนให้ละเอียดเช่น การเสนอญัตติเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไข
รัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือบุคคลใด

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย

5.2.2.1 การจัดทำร่างกฎหมายควรมีการจัดทำบันทึกเหตุผล และความจำเป็นใน
การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของผู้จัดทำกฎหมาย ส่วนการจัดทำ
ร่างกฎหมายและการตรวจร่างกฎหมายในขั้นตอนของรัฐบาลนั้นภายหลังจากที่กระทรวงเจ้าของ
เรื่องได้จัดทำร่างเสร็จแล้วควรส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสำนักงานนายกรัฐมนตรี เมื่อสำนักงาน
นายกรัฐมนตรีได้ตรวจแล้วหลังจากนั้นจะส่งให้กระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจร่างหรือไม่ขึ้นกับ
ดุลยพินิจของสำนักงานนายกรัฐมนตรี

5.2.2.2 การส่งร่างกฎหมายเข้าพิจารณาในที่ประชุมรัฐบาล ควรมีระเบียบว่าด้วย
การนำเสนอเรื่องเข้าพิจารณาในที่ประชุมรัฐบาล เช่น การเสนอร่างกฎหมายเข้าพิจารณาในที่
ประชุมรัฐบาลนอกจากตัวร่างแล้วต้องมีเอกสารประกอบเช่น บทบันทึกการจัดทำร่างกฎหมาย บท
วิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย เป็นต้น

5.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย

5.2.3.1 การเสนอร่างกฎหมายของคณะประจำสภาแห่งชาติ เนื่องจากว่าคณะ
ประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรประจำการของสภาแห่งชาติในเวลาที่สภาไม่ได้ประชุม ทั้งเป็น
องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติให้นำร่างกฎหมายเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ จึง
เห็นว่าคณะประจำสภาแห่งชาติมีภาระหน้าที่มากมาย ฉะนั้นการเสนอร่างกฎหมายจึงควรเป็น
สิทธิและหน้าที่ของกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นผู้
เสนอ หรือเป็นสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งชาติ

5.2.3.2 การเสนอร่างกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุด เนื่องจากว่าศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรผู้พิพากษาคดีสูงสุดของรัฐควรจะเป็นองค์กรที่วางตัวเป็นกลาง ฉะนั้น การเสนอร่างกฎหมายควรเป็นสิทธิและหน้าที่ขององค์กรอื่น

5.2.3.3 ควรแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพราะกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีขั้นตอนและวิธีการจัดทำที่แตกต่างจากกฎหมายทั่วไป เช่น การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องได้ผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีความรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศ การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในแต่ละขั้นตอนต้องมีการกำหนดเวลาของการพิจารณา เป็นต้น

5.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

5.2.4.1 การนำร่างกฎหมายไปทำประชาวิจารณ์จากความเห็นของประชาชน ควรมีการคัดเลือกเฉพาะปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนเท่านั้นไปปรึกษา เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและไม่ทำให้การพิจารณาล่าช้า

5.2.4.2 การอภิปรายร่างกฎหมายของสมาชิกสภาแห่งชาติ ควรอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายที่ค้านกับฝ่ายที่สนับสนุน เพื่อจะให้ที่ประชุมทราบเหตุผลของแต่ละฝ่ายและจะเป็นข้อมูลในการใช้ดุลยพินิจในการลงมติรับร่างกฎหมาย

5.2.4.3 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติควรมีการพิจารณาวาระรับหลักการ ถ้าที่ประชุมรับหลักการแล้วจึงพิจารณารายมาตรา อีกประการหนึ่ง การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติควรมีการแปรญัตติและให้อนุกรรมการได้นำการแปรญัตติไปพิจารณาในที่ประชุมของอนุกรรมการก่อนนำมารายงานต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ

5.2.4.4 เสนอให้มีข้อบังคับการประชุมสภาแห่งชาติ

5.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการประกาศใช้กฎหมาย

5.2.5.1 การส่งคืนร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณานั้น ควรมีการกำหนดประเภท วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินให้ละเอียด ผู้เขียนเห็นว่าการส่งคืนร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณาอาจมีสองกรณีได้แก่ กรณีประธานประเทศไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าวควรดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 60 คือเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาใหม่ หากสภาแห่งชาติยืนยันตามเดิม ประธานประเทศก็ต้องประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวภายในกำหนดสิบห้าวัน ในกรณีที่ประธานประเทศมิได้ประกาศใช้ภายในสิบห้าวัน ผู้เขียนขอเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศใช้กฎหมายต่อไป กรณีที่สอง ถ้าประธานประเทศได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ในกรณีนี้ ต้องมี

คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาแล้วรายงานต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ ในกรณีที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินต้องมีการพิจารณาภายในกำหนดเวลาที่จำกัด เพื่อไม่ให้กระทบต่อนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

5.2.5.2 การส่งคืนร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณานั้น ควรกำหนดให้ประธานประเทศซึ่งไม่เห็นด้วยกับกฎหมายก็มีสิทธิส่งคืนให้สภาแห่งชาติพิจารณาภายในกำหนดระยะ อย่างกำหนดเวลาสามสิบวันหรือหกสิบวัน ถ้าประธานประเทศไม่ประกาศใช้ และไม่ส่งกฎหมายกลับคืนให้สภาแห่งชาติ หมายความว่าประธานประเทศไม่เห็นด้วยและ ในกรณีนี้สภาต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณากฎหมายดังกล่าว เพื่อลงมติยืนยันร่างกฎหมายหรือให้เป็นอันตกไป