

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาและในระบอบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดี กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ใช้ถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และเมื่ออำนาจทั้งสองมีความขัดแย้งกันขึ้นก็มอบการตัดสินใจปัญหาความขัดแย้งกลับคืนสู่เจ้าของอำนาจที่แท้จริง ซึ่งก็คือประชาชน (เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน) โดยการเลือกตั้ง หากประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายไหนก็จะออกเสียงลงคะแนนให้กับฝ่ายนั้น วิธีการเช่นนี้ช่วยยุติความขัดแย้งขององค์กรใช้อำนาจและยังแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรควรใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเท่านั้น หรือใช้เมื่อไม่มีวิธีอื่นใดที่เหมาะสมแล้วกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะนอกจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีกลไกทางการเมืองในรูปแบบอื่นอีก เช่น การลาออก เป็นต้น ดังนั้นก่อนที่จะตัดสินใจเลือกยุบสภาผู้แทนราษฎรควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนถึงผลดีผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ภายหลังการยุบสภา เพราะเมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ การจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งใช้เงินเป็นจำนวนมาก หากว่าไม่ต้องเสียเงินเพื่อจัดการเลือกตั้ง เงินจำนวนนี้อาจนำไปพัฒนาประเทศหรือทำประโยชน์ในด้านต่างๆ แก่ประชาชนได้ แต่หากมีการคิดทบทวนและชั่งน้ำหนักดีแล้วว่าการยุบสภาเป็นสิ่งที่ดีเหมาะสมที่สุดกับสภาการณ์ เหตุการณ์ทั้งหลายที่เกิดแวดล้อมอยู่ก็ควรเลือกใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นหนทางแก้ปัญหา เพราะเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจไว้

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงยุบสภาสามัญได้ เนื่องจากเป็นสภาผู้แทนของราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ สภาสูงจะประชุมต่อไปไม่ได้ หลักการที่สภาสูงไม่อาจถูกยุบได้เป็นหลักการของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ทั้งนี้เพราะสภาสูงของอังกฤษหรือสภาขุนนาง สมาชิกดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดชีวิตและยังมีสมาชิกประเภทสืบตระกูลอีกด้วย สภาสูงของอังกฤษจึงเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่อง และมีความเป็นการเมืองน้อยกว่าสภาล่างหรือสภาสามัญอย่างมาก

แต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาและกำหนดวาระของสภาได้ เพราะไม่มีข้อจำกัดกำหนดวาระของสภาไว้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ ต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาได้แต่ไม่สามารถกำหนดวาระของสภาได้โดยอิสระ ทั้งนี้เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายให้สภาอยู่ได้ตามวาระที่กำหนดไว้ ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษมีวาระ 5 ปี การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำ นายกรัฐมนตรีจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ก็ได้ การยุบสภาต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ (Proclamation) พร้อมกับมีพระราชกฤษฎีกาในสภาองคมนตรี (Order in Council) และหมายเรียกสภาซึ่งประทับตราแผ่นดินและมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การยุบสภาในประเทศอังกฤษไม่มีการกำหนดถึงสาเหตุที่ใช้ยุบสภาผู้แทนราษฎรและไม่มีการกำหนดว่ากรณีใดบ้างที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อโน้มน้าวพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อมีการยุบสภาแล้วสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ค้างอยู่ในชั้นพิจารณาของสภานาง ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมด เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ก็ต้องเริ่มต้นเสนอใหม่ และคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองประเทศดำเนินต่อไป และเรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีการยุบสภา แต่โดยหลักทั่วไปของการฟ้องร้องดำเนินคดีของประเทศอังกฤษนั้น ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเขียนให้อำนาจไว้ก็ตาม เรียกว่า judicial review เป็นอำนาจตามระบบกฎหมาย Common Law แต่กรณีของการยุบสภานี้เป็นเรื่อง Non-Justifiable ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นเรื่องทางการเมืองที่ศาลไม่เข้าไปตัดสิน

ส่วนการยุบสภาในประเทศเยอรมัน ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยทำในรูปของกฤษฎีกาของประธานาธิบดี และต้องมีการลงนามรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย แต่ในกรณีที่ยุบสภาเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์แล้วแต่ผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้ไม่ต้องการลงนามรับรองของนายกรัฐมนตรี สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมันกำหนดไว้ 2 กรณี คือ (1) สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์แล้วแต่ผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีอาจ

แต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีหรือจะยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน ก็ได้ และ (2) นายกรัฐมนตรียื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจรัฐบาล แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 21 วัน ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ แต่สิทธิในการยุบสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ได้เลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาคือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน 60 วันหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และระยะเวลาในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์หรือรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลงในวันที่สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ประชุมกันครั้งแรก ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลง

นอกจากนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมันยังถูกตรวจสอบโดยทางศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยในกรณีที่ต้องการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถฟ้องคดีได้โดยเป็นการฟ้องคดีในเรื่องของการขัดกันของหน่วยงานของรัฐองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีอำนาจฟ้องคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มการเมืองในสภาเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้มีสิทธิฟ้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบคำสั่งของประธานาธิบดีที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ และต้องฟ้องอย่างช้าที่สุดก่อนที่จะถึงกำหนดการเลือกตั้ง

ในประเทศฝรั่งเศสเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งสามารถประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หลังจากที่มีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำปรึกษาหารือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรทำในรูปของรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี และไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับผิดชอบแทน รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ แต่กำหนดกรณีที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ 2 กรณี คือ (1) กรณีที่ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบหนึ่งปีโดยให้เหตุผลว่าประชาชนผู้เลือกตั้งได้ตัดสินใจมาแล้วและภายในระยะเวลาหนึ่งปีหลังจากเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรยังใกล้ชิดกับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งอยู่ และ (2) กรณีที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่วนผลทางกฎหมายเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรคือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ 5 ปี ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 วันและไม่เกิน 40 วันนับจากวันที่มี

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่ไม่ได้รับการพิจารณาหรือค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปทั้งหมดโดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นๆ เข้ามาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารการปกครองประเทศดำเนินต่อไป และรัฐกฤษฎีกาการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่อาจนำไปฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ไม่ว่าจะโดยศาลสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) หรือโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (เทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญ) เนื่องจากถือเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของประธานาธิบดี แต่หากเกิดกรณีเห็นว่าประธานาธิบดีไม่ได้ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เกี่ยวกับการยุบสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอาจเข้าพิจารณาคดีดังกล่าวได้โดยการตีความที่เอื้อต่อการใช้อำนาจพิจารณาคดีของตนซึ่งเคยมีการตีความในลักษณะดังกล่าวมาแล้วในคำตัดสินกรณีอื่นๆ

และการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยทำในรูปของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ต้องจัดภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและเป็น การเลือกตั้งทั่วไป รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดสาเหตุที่จะนำมาสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่กำหนดว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน หมายความว่า หากยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งไปแล้ว ต่อมาเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาจะยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำด้วยเหตุอื่นอีกไม่ได้ และจะยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่ได้ เมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วส่งผลทางกฎหมายคือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนครบวาระสมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่จะมีการประชุมไม่ได้เว้นแต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ เป็นอันตกไป ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สามารถพิจารณาต่อไปได้ หากว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้ามิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข

เพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป และคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ส่วนการฟ้องร้องดำเนินคดีการยุบสภานั้น ไม่มีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ แต่ในทางปฏิบัติที่เคยเกิดขึ้นคือหากมีการฟ้องร้องเรื่องการยุบสภาไม่ว่าต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งสองศาลจะยกฟ้อง เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล

จากการศึกษาถึงเหตุการณ์การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งเกิดจากสาเหตุที่ต่างกันออกไป ซึ่งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและแถลงการณ์ของรัฐบาลต่างได้มีการระบุถึงสาเหตุหรือเหตุผลที่ทำให้ต้องมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น แต่ในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อได้พิจารณาถึงสาเหตุหรือเหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร แทบจะทุกครั้งล้วนมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งของพรรคการเมืองทั้งสิ้น ไม่ว่าจะในพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาล หรือกับพรรคฝ่ายค้านก็ดี เมื่อเกิดความขัดแย้งกันก็หาทางออกโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสาเหตุที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่น การแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การจะใช้อำนาจนี้ควรพิจารณาตรึกตรองให้ถี่ถ้วนถี่ มิฉะนั้นแล้ว การยุบสภาผู้แทนราษฎรอาจจะไม่ใช่ทางออกของปัญหา แต่อาจกลายเป็นทางตันของปัญหาได้

การเลือกวิธีการแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร ควรเป็นทางเลือกสุดท้ายที่จะเลือก ไม่ใช่ทางเลือกอันดับแรกๆ ที่ควรเลือก เพราะเมื่อเลือกที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผลที่เกิดตามมาไม่ใช่แค่เลือกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะใหม่อย่างกรณีที่ทำนายรัฐมนตรีลาออกเท่านั้น แต่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ทั้งหมดซึ่งต้องใช้งบประมาณไปจัดการเลือกตั้งก่อนกำหนด ต้องเลือกนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาต้องตกไปหากไม่มีการร้องขอให้พิจารณาต่อไปหรือกว่าจะมีการร้องขอก็ทำให้เกิดช่วงเวลาที่ชะงักงันเสียเวลาเพิ่มขึ้นไปอีกอยู่ดี และการยุบสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ใช่ทางออกที่ถูกต้องเหมาะสมเสมอไป อาจก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้นไปอีก แทนที่จะเป็นการแก้ปัญหา กลับกลายเป็นทางตันของปัญหา ก็เป็นไปได้ ดังนั้น ก่อนที่จะตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรควรชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสียที่คาดว่าจะมีให้ละเอียดรอบคอบเสียก่อน รวมทั้งพิจารณาเปรียบเทียบผลดีผลเสียจากการแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่น ถ้าหากมีด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยว่า ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1) ควรมีบทบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ โดยต้องมีการปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อน แต่คำปรึกษาไม่มีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เพราะการปฏิบัติที่ปฏิบัติกันอยู่ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำอยู่แล้ว และที่ให้มีการปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อจะได้รับฟังความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบเป็นแนวทางการตัดสินใจอีกทางหนึ่ง และเป็นการทบทวนความคิดของนายกรัฐมนตรีด้วยว่า เหตุใดจึงต้องการยุบสภาผู้แทนราษฎร

2) ควรให้บัญญัติให้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีรักษาการมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในกรณีใดบ้าง

3) ควรบัญญัติสาเหตุที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง เช่น เหตุภายนอกสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดเฉพาะต่อตัวนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

4) ควรบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรักษาการสามารถกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปได้ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน เช่น กรณีที่มีการว่างเว้นสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลามากกว่า 1 ปี เป็นต้น