



ข่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Office of the Council of State



Better Regulation
for Better Life

ชี้แจงกรณีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการยกเลิกบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างไทย-กัมพูชา

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่าจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการยกเลิกบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างไทย-กัมพูชา นั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมข้อมูลไว้แล้ว แต่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงเกิดกรณีต้องพิจารณาว่า การจัดทำประชามติในเรื่องดังกล่าว เข้าลักษณะเป็นการกระทำอันมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นประกอบการพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า การออกเสียงประชามติ (Referendum) แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ การออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพัน (Binding) กับการออกเสียงประชามติที่ไม่เป็นการปรึกษาหารือ (Consultation) โดยการออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพันจะผูกพันองค์การผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ (รัฐสภา คณะรัฐมนตรี) ต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม “ข้อยุติ” ที่ได้จากการประชามตินั้น ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การออกเสียงที่จะถือว่า “มีข้อยุติ” ในเรื่องที่ทำประชามติ ให้ใช้เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง โดยคะแนนเสียงข้างมากต้องสูงกว่าคะแนนเสียงไม่แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ทำประชามตินั้น ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการยกเลิกบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างไทย-กัมพูชา จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคณะรัฐมนตรีมุ่งหมายจะดำเนินการเพื่อให้มีข้อยุติ หรือเป็นเพียงการปรึกษาหารือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยหากคณะรัฐมนตรีมุ่งหมายจะดำเนินการเพื่อให้มีข้อยุติในเรื่องที่ทำประชามติ เพื่อให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปตามข้อยุตินั้น ก็จะเข้าลักษณะเป็นการออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพัน ซึ่งเมื่อได้ข้อยุติเป็นประการใด คณะรัฐมนตรีทุกชุดก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อยุตินั้น ซึ่งหากเป็นดังนี้ก็จะเข้าลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากจะมีผลผูกพันให้คณะรัฐมนตรีชุดต่อ ๆ ไปที่จะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามผลการออกเสียงประชามตินั้น จนกว่าจะมีการประชามติใหม่และผลการประชามติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่หากคณะรัฐมนตรีมุ่งหมายเพียงปรึกษาหารือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ คณะรัฐมนตรีก็ยังใช้ดุลพินิจได้ว่าสมควรจะดำเนินการตามผลที่ได้จากการออกเสียงประชามติหรือไม่ ก็จะไม่เข้าลักษณะต้องห้าม ซึ่งเมื่อพิจารณาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีมุ่งหมายที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามผลของการประชามติด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการยกเลิกบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างไทย-กัมพูชา ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๖๘ มีผลใช้บังคับแล้ว เข้าลักษณะเป็นการกระทำอันมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อ
คณะรัฐมนตรีชุดต่อไป อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ
เกี่ยวกับการยกเลิกบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างไทย-กัมพูชา ว่าในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ
เรื่องนี้จึงต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียที่เกิดจาก MOU หรือการยกเลิก MOU ดังกล่าว
ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระการเจรจาในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันอาจก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบ
แก่ประเทศอย่างรุนแรงและไม่เป็นผลดีแก่ประเทศในภาพรวมขึ้นได้ สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา
ผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเห็นว่า การจัดให้มีการ
การประชามติเรื่องดังกล่าวหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะมีผลเป็นการผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป
ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๙ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เสนอ

จึงเรียนมาเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องทั่วกัน

นายณพดล เกร์ฤกษ์

โฆษกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๘