

การจัดทำบันทึกความเข้าใจ

Memorandum of Understanding (MOU)

สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สป.

ข้อตกลงระหว่างประเทศ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ และมีชื่อเรียกต่างๆ กัน ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 ได้ให้คำนิยามของสนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐเป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะกระทำขึ้นเป็นตราสารฉบับเดียวหรือสองฉบับ หรือหลายฉบับที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะว่าอะไร เช่น ข้อตกลง (Agreement) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) กรอบความร่วมมือ (Framework of Cooperation) เป็นต้น

ข้อตกลงระหว่างประเทศจึงจำกัดเฉพาะสนธิสัญญาที่กระทำระหว่างรัฐเท่านั้น ไม่ได้หมายรวมถึงสนธิสัญญาที่กระทำระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันและไม่ได้ครอบคลุมถึงความตกลงที่ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร การจัดทำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาจึงต้องมีการตกลงกันสองฝ่าย โดยคู่สัญญาต้องปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดที่ตกลงกันได้ ส่วนบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น และหากรัฐใดมิได้เป็นภาคีสมาชิกก็ไม่ผูกพันกัน ข้อตกลงหรือสนธิสัญญาฉบับนั้นก็ย่อมไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้



การจัดทำบันทึกความเข้าใจ หรือ MOU มีกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การทบทวน ดำเนินการโดย
 - 1.1 การทบทวนผ่านช่องทางการทูต
 - 1.2 การทบทวนการเจรจาโดยตรงระหว่างหน่วยงาน
2. จัดเตรียมข้อมูล เพื่อจัดทำร่างความตกลงมาตรฐาน (Standard text) ใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา โดย
 - 2.1 จัดลำดับความสำคัญในเรื่องที่จะต้องเจรจา
 - 2.2 ประเมินคู่เจรจา
 - 2.3 ประเมิน SWOT
 - 2.4 ศึกษาความพร้อมภายในประเทศ สิ่งแวดล้อมภายนอกประเทศ ความพร้อมของคู่เจรจา
 - 2.5 จัดทำกรอบการเจรจา

3. การเสนอร่างความตกลง

จัดทำร่างความตกลงมาตรฐาน (Standard text) เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา

- ในการพิจารณาร่างความตกลง สามารถประมวลแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วน คือ การพิจารณาในระดับนโยบาย และพิจารณาในระดับกระทรวง หรือหน่วยงานนั้นโดยตรง

4. การพิจารณาร่างความตกลง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

4.1 การพิจารณาในระดับนโยบาย

4.2 พิจารณาในระดับกระทรวง หรือหน่วยงานนั้นโดยตรง

- การจัดทำร่างโต้ตอบส่วนใหญ่จะทำเมื่อกระทรวงศึกษาธิการไทยเป็นฝ่ายถูกทาบถามโดยจะพิจารณาความได้เปรียบ ประโยชน์ที่จะได้รับ และดำเนินการปรับแก้ร่างความตกลงให้สอดคล้องกับประโยชน์ของหน่วยงานตน หากเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่นๆ ด้วย ก็ควรจะคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานอื่นๆ ในภาพรวมด้วย

- ในกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการไทยเป็นฝ่ายทาบถามและมีการยื่นร่างความตกลงให้คู่เจรจาแล้ว และคู่เจรจาได้จัดทำร่างโต้ตอบให้ฝ่ายไทยพิจารณา หน่วยราชการเจ้าของเรื่องอาจดำเนินการในทำนองเดียวกันแล้วจัดทำร่างโต้ตอบอีกครั้งหนึ่งก่อนการเจรจา

5. การจัดทำร่างโต้ตอบ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

5.1 การพิจารณาในระดับนโยบาย

5.2 พิจารณาในระดับกระทรวง หรือหน่วยงานนั้น

โดยตรง

- ภายหลังจากที่ได้จัดทำร่างโต้ตอบและจัดประชุมหารือ

กับคู่ภาคี และมีความเห็นพ้องในเนื้อหาสาระร่วมกันแล้ว โดยมีการยืนยันถูกต้องของตัวบทและการรับตัวบทเป็นลายลักษณ์อักษร



6. การยืนยันความถูกต้องของตัวบทและการรับตัวบท โดย

6.1 พิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบ ประโยชน์ที่จะได้รับ และดำเนินการปรับแก้ร่างความตกลงให้สอดคล้องกับประโยชน์ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

6.2 คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานอื่นๆ ในภาพรวมด้วย

- เมื่อหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องสามารถเจรจาความตกลงจนสำเร็จแล้ว ดำเนินการจัดทำหนังสือขออนุมัติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

- เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบในการทำสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นจึงต้องอาศัยแนวปฏิบัติซึ่งเป็นไปตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐาน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาในเรื่องขั้นตอนการทำสนธิสัญญา ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีหนังสือขอความเห็นกระทรวงการต่างประเทศ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

7. การเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

7.1 คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

7.2ชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น

7.3 คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อคณะรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

7.4 เมื่อหน่วยราชการเจ้าของเรื่องสามารถเจรจาความตกลงจนสำเร็จแล้ว มีหนังสือขออนุมัติ คณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

7.5 หนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามมาตรา 190 วรรคสอง เมื่อเจรจาเสร็จแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนลงนาม

- การทำความตกลงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น โดยหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รัฐบาลสามารถทำความตกลงโดยการลงนามหรือสัตยาบันได้ ยกเว้นกรณี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 วรรค 2 ซึ่งกำหนดว่า กรณีความตกลงที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศ เขตอำนาจแห่งรัฐ หรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลงรัฐบาลจะต้อง เสนอความตกลงเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้ โดยการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนตามด้วยวุฒิสภา

8. กรณีความตกลงที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

8.1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 วรรค 2 ซึ่งกำหนดว่ากรณีความตกลงที่มีบทเปลี่ยนแปลงตามอาณาเขต ประเทศเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามความตกลง รัฐบาลจะต้องเสนอความตกลงเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

8.2 การประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนตามด้วยวุฒิสภา

9. การจัดพิธีลงนามของคู่ภาคี

9.1 ทหารเรือและกำหนดวันที่สะดวกของทั้งสองฝ่ายเพื่อจัดพิธีลงนาม

9.2 เชิญหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นสักขีพยานในพิธีลงนาม

- ต้นฉบับความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลกับรัฐบาล หรือกับองค์การระหว่างประเทศ จะต้องส่งมาเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

10. การจัดเก็บต้นฉบับสนธิสัญญา

- ต้นฉบับความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลกับรัฐบาล หรือกับองค์การระหว่างประเทศ จะต้องส่งไปเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

11. จัดทำเป็นฐานข้อมูลและเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

