

คู่มือ
กระบวนการจัดบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือ
ด้านการเกษตรกับต่างประเทศ
ของสำนักงานการเกษตรต่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จัดทำโดย
สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กรกฎาคม 2568

คำนำ

ในยุคปัจจุบัน ความร่วมมือระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตรของไทยให้ก้าวหน้า ความตกลงความร่วมมือด้านการเกษตรไม่เพียงแต่ช่วยส่งเสริมการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม แต่ยังเปิดโอกาสทางการค้า การลงทุน และการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรไทยในเวทีโลก

คู่มือ "กระบวนการจัดบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์" เล่มนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางและกรอบการดำเนินงานสำหรับบุคลากรของสำนักงานการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการดำเนินการจัดทำความตกลงความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศในรูปแบบบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยได้รวบรวมขั้นตอน กระบวนการ เอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อพิจารณาที่สำคัญในการดำเนินงานในแต่ละระยะ ตั้งแต่การเริ่มต้นแนวคิดความร่วมมือ การเจรจา การลงนาม การนำไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และสอดคล้องกับระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานการเกษตรต่างประเทศหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานของทุกท่าน และเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับความร่วมมือด้านการเกษตรระหว่างประเทศของไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดของภาคเกษตรกรรมและประเทศชาติโดยรวม

สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กรกฎาคม 2568

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	๗
1. ความเป็นมาของการจัดทำคู่มือ	1
2. วัตถุประสงค์ (Objectives)	1
3. ขอบเขต (Scope)	2
4. คำจำกัดความ	2
5. ขั้นตอนการปฏิบัติงาน (procedure)	5
5.1 การทบทวน	5
5.2 ยกร่างบันทึกความเข้าใจ	5
5.3 การเสนอร่างบันทึกความเข้าใจให้คู่เจรจาพิจารณา	14
5.4 การประสานงานได้ตอบกับคู่เจรจาเพื่อปรับแก้ถ้อยคำและสารัตถะให้สอดคล้องกับความต้องการของทั้งสองฝ่าย	14
5.5 ขอความเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	14
5.6 เสนอขอความเห็นชอบ	18
5.7 จัดพิธีลงนาม	19
ภาคผนวก	21

1. ความเป็นมาของการจัดทำคู่มือ

สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประสานการดำเนินงานด้านต่างประเทศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ข้อ 13 สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแผนงานและแผนงบประมาณ รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการเกษตรต่างประเทศ
- 2) ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ
- 3) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศด้านการเกษตรตามที่ได้รับมอบหมาย
- 4) เป็นศูนย์ข้อมูลความร่วมมือด้านการเกษตรต่างประเทศและประชาสัมพันธ์ผลงานด้านการเกษตรต่างประเทศ
- 5) เป็นหน่วยอำนวยการให้การบริหารงานของสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง
- 6) เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนกระทรวงในเวทีนานาชาติ
- 7) อำนวยการและบริหารงานพิธีการทางการทูตของกระทรวง
- 8) เป็นหน่วยงานหลักในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำร่าง และเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงความร่วมมือด้านการเกษตรกับประเทศต่าง ๆ และประสานการดำเนินการตามความตกลง รวมทั้งให้คำปรึกษาในการพิจารณาจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ
- 9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

จากขอบเขตอำนาจหน้าที่ในด้านการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลง สำนักงานการเกษตรต่างประเทศจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการจัดทำคู่มือ “กระบวนการจัดบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศของสำนักงานการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในสำนักงานการเกษตรต่างประเทศ รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน อำนวยความสะดวกในการประสานงาน และเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรใหม่และปัจจุบัน การจัดทำคู่มือนี้จึงนับเป็นก้าวสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของสำนักงานการเกษตรต่างประเทศ ในการปฏิบัติภารกิจในการส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือด้านการเกษตรกับนานาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ (Objectives)

- 2.1. เพื่อให้สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ (สกต.) มีคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 2.2. เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจทั่วไปได้ศึกษาหรือนำไปปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ตามความเหมาะสม

3. ขอบเขต (Scope)

คู่มือฉบับนี้ เป็นแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการทำความเข้าใจความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศของสำนักงานการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในรูปแบบเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-Legal Binding) ซึ่งดำเนินการในรูปแบบของ “บันทึกความเข้าใจ หรือ MOU” โดยมีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการในการเจรจาจัดทำความร่วมมือที่ส่งเสริมความร่วมมือด้านการเกษตรระหว่างประเทศคู่เจรจาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความต้องการของทั้งสองฝ่าย จนนำไปสู่กระบวนการลงนามความตกลง รวมถึงระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

4. คำจำกัดความ

4.1. บันทึกความเข้าใจ

บันทึกความเข้าใจ หรือ Memorandum of Understanding (MOU) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ปัจจุบันมีการนำไปใช้เป็นอย่างมาก และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกับชื่อดังกล่าว เนื่องจากในบางกรณี MOU มีสถานะเป็นสนธิสัญญา แต่ในบางกรณี MOU ไม่ใช่สนธิสัญญา อีกทั้งภาคเอกชนได้นำเอาชื่อ MOU มาใช้ในการทำความเข้าใจเป็นจำนวนมากระดับเอกชนซึ่งไม่ใช่สนธิสัญญาแต่อย่างใด ดังนั้นการพิจารณาว่า MOU เป็นสนธิสัญญาหรือไม่ต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ถึงเจตนารมณ์ของคู่ภาคีในตราสารนั้น ตลอดจนถ้อยคำที่ใช้ในตราสารนั้นประกอบด้วย (ตัวอย่างของสนธิสัญญาที่กระทำในรูปแบบ MOU เช่น Memorandum of Understanding relating to Implementation of Guidelines for Transfer of Nuclear-Related Dual - Use Equipment)

เพราะฉะนั้น บันทึกความเข้าใจ หรือ MOU ในคู่มือฉบับนี้จึงหมายถึง ความตกลงซึ่งจัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด และตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือนั้นกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ความตกลงนี้ไม่ถือเป็นสัญญาผูกมัด แต่แสดงความต้องการอันแน่วแน่ของผู้ลงนามว่าจะปฏิบัติตามที่ได้ระบุไว้และอีกฝ่ายหนึ่งก็มีความเข้าใจอย่างเดียวกัน ถึงแม้ว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้ปฏิบัติตาม MOU ดังกล่าว อีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่สามารถฟ้องร้องในทางกฎหมายได้ และมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมความร่วมมือด้านการเกษตร ไม่ว่าจะเป็น การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี การถ่ายทอดความรู้ การวิจัยและพัฒนา ร่วมกัน การค้าสินค้าเกษตร การจัดการทรัพยากรทางการเกษตร การป้องกันศัตรูพืชและโรคระบาด การพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน หรือประเด็นอื่น ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายมีความสนใจร่วมกัน

4.2. หนังสือสัญญา

คำว่า “หนังสือสัญญา” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทย แต่ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดนิยามไว้ แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ในรัฐธรรมนูญไทย มีความหมายไปในทิศทางเดียวกันและมีคำจำกัดความสอดคล้องกับนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” หรือ “treaty” ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐ ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่าง รัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986) โดยทั้งสองคำหมายถึง ความตกลงระหว่างคู่ภาคีสองฝ่ายหรือมากกว่าที่เป็นลายลักษณ์

อักษร โดยเป็นความตกลงที่สร้างขึ้นกับรัฐหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าจะเรียกชื่ออย่างไร เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา พิธีสาร ความตกลง ข้อตกลง กฎบัตร บันทึกความเข้าใจ และปฏิญญา เป็นต้น แต่ต้องทำขึ้นภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศและก่อกำหนดทางกฎหมาย ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็น ตราสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับเกี่ยวเนื่องกัน

4.3. เอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legal Binding) หรือสนธิสัญญา (Treaty)

“สนธิสัญญา” เป็นชื่อเรียกที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดของเอกสารประเภท “เอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับ ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไรก็ตามและไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประเทศใดประเทศหนึ่ง คำว่า “สนธิสัญญา” เป็นคำที่มีความหมายทั่วไป (generic term) ดังนั้น ในการจัดทำสนธิสัญญา จึงอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็น สนธิสัญญา (Treaty) ความตกลง (Agreement) อนุสัญญา (Convention) กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MoU) บันทึกความตกลง (Memorandum of Agreement) หนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) ข้อตกลง (Arrangement) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม หากเข้าหลักเกณฑ์องค์ประกอบก็ถือเป็นสนธิสัญญาทั้งสิ้น

องค์ประกอบของสนธิสัญญา (Treaty) ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ องค์ประกอบของ “สนธิสัญญา (Treaty)” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ อาจแยกแยะได้ ดังนี้

1. การตกลงนั้นต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร
2. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน
3. ทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือสองฉบับ หรือหลายฉบับประกอบกันเป็นความตกลง และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม

4. อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ผู้มีอำนาจในการทำสนธิสัญญา

1. ประมุขของรัฐ (Head of State)
2. ประมุขของรัฐบาล (Head of Government)
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
4. ผู้ได้รับมอบอำนาจ (Full Powers) จากผู้มีอำนาจลำดับที่ 1 - 3

การเรียกชื่อสนธิสัญญาที่แตกต่างกันนั้น มีเหตุผลหลายประการ อาทิ เป็นทางปฏิบัติของบางประเทศ หรือกลุ่มประเทศ ที่จะแบ่งกลุ่มสนธิสัญญาตามลำดับความสำคัญ หรือเพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาขั้นตอนการทำสนธิสัญญาในลักษณะที่แตกต่างกันตามกระบวนการกฎหมายภายในของตน เช่น หากเรียกชื่อเป็นบันทึกความเข้าใจ ก็อาจไม่จำเป็นต้องเสนอต่อรัฐสภา แต่หากเรียกชื่อว่า สนธิสัญญา หรือความตกลง ต้องผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญน่าจะเป็นเรื่องความสะดวก หรือหลีกเลี่ยงปัญหาการอธิบายทางการเมือง

สำหรับประเทศไทย ไม่ยึดถือแนวปฏิบัติข้างต้น แต่จะพิจารณาเนื้อหาสาระและพันธกรณีที่จะมีขึ้นเป็นสำคัญ ไม่ว่าสนธิสัญญาจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม โดยกระบวนการและขั้นตอนดำเนินการจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหนังสือสัญญา

4.4. เอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-Legal Binding)

เอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายคือ “ความตกลง” ระหว่างประเทศที่คู่สัญญา (มักเป็นรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ) ตั้งใจที่จะร่วมกันสร้าง บรรทัดฐาน แนวปฏิบัติ คำแนะนำ หรือเจตนารมณ์ร่วมกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ไม่ได้มีเจตนาที่จะให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้ ในศาลโดยตรง การไม่ปฏิบัติตามเอกสารเหล่านี้ไม่ถือเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับประเทศไทยเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-Legal Binding) หมายถึงเอกสารดังต่อไปนี้

1. เอกสารความร่วมมือที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ/หน้าที่ผูกพันทางกฎหมาย โดยไม่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

2. เอกสารความร่วมมือที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 (7) พระราชกฤษฎีกาการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย กล่าวคือ แม้จะไม่ได้เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการลงนาม เช่น สัญญา (Contract) เอกสารฝ่ายเดียว (Full Powers/Instruments of Ratification/Accession) บันทึกหารือ/การประชุม (Records of Discussion/Agreed Minutes) เอกสารแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง (Declaration/Joint Press Statement) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็อาจตั้งชื่อว่า บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ความตกลง (Agreement) หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เช่นเดียวกับเอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายได้ โดยกระทรวงการต่างประเทศจะพิจารณาภาระหน้าที่ของหน่วยงานไทย เนื้อหาสาระของเอกสารความตกลงฯ ว่ามีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่ รวมถึงเจตนารมณ์ของคู่ภาคี ไม่อาจพิจารณาจากชื่อเอกสารอย่างเดียวได้

3. เอกสารความร่วมมือในระดับหน่วยงาน/ส่วนราชการระดับกรม สามารถดำเนินการได้ภายใต้ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 มกราคม 2558 เรื่อง การจัดทำความตกลงที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องเป็นความตกลงที่เข้าเงื่อนไขครบ 7 ประการดังนี้

3.1 ไม่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ต้องไม่ใช่ความตกลงที่ทำขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศที่มุ่งหมายจะให้ผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

3.2 ทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของส่วนราชการในระดับกรม

3.3 ไม่ได้มีเนื้อหาเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น ไม่มีเนื้อหาที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ทางสังคมหรือเศรษฐกิจการค้า หรือไม่กระทบต่อทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิในพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจทำให้ไทยเสียผลประโยชน์

3.4 ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันงบประมาณนอกเหนือจากงบประมาณที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้รับจัดสรรโดยความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

3.5 สามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ทำ ความตกลงนั้น ๆ

3.6 รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบในการจัดทำความตกลงฯ แล้ว

3.7 ส่วนราชการได้เสนอร่างความตกลงฯ ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาและ ให้ความเห็นชอบแล้ว

5. ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

5.1. การทบทวน

การทบทวนเป็นกระบวนการเริ่มต้นการจัดทำบันทึกความเข้าใจสามารถเกิดขึ้นได้ทั้ง จากการที่ฝ่ายไทยเป็นฝ่ายถูกทบทวน และฝ่ายไทยเป็นฝ่ายทบทวน การทบทวนสามารถดำเนินการในหลาย ระดับ วาระและโอกาส แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นใน 2 กรณี ดังนี้

1. การทบทวนผ่านช่องทางการทูต (Diplomatic Channel) ซึ่งหมายถึงการติดต่อผ่าน สถานทูต หรือ สถานกงสุลของไทยในต่างประเทศ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานกลาง

2. การทบทวนโดยตรงระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบ หมายถึง การทบทวนผ่าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรืออาจใช้ช่องทางการทูตเป็นมาตรการเสริม หรืออาจใช้ช่องทางที่ตัวแทน ทางการทูตหรือการกงสุล ติดต่อกับหน่วยงานโดยตรงในการทบทวน อาจใช้โอกาสที่มีการเยือนของคณะ ผู้แทนระดับสูงเพื่อทบทวนในหลักการ โดยอาจมีการระบุไว้ในแถลงการณ์ร่วม หรือบันทึกไว้เป็นรายงานผลการ ทบทวน แล้วมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเจรจาทำความตกลงต่อไป

5.2. ยกร่างบันทึกความเข้าใจ (กรณีฝ่ายไทยเป็นฝ่ายทบทวน) หรือพิจารณาร่างบันทึกความ เข้าใจ (กรณีฝ่ายไทยเป็นฝ่ายถูกทบทวน)

5.2.1. ลักษณะของบันทึกความเข้าใจ

บันทึกความเข้าใจ หรือ Memorandum of Understanding (MOU) เป็นหนังสือ ซึ่งฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง และตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือนั้นกับอีกฝ่าย หนึ่ง โดยหนังสือนี้ไม่เป็นสัญญาผูกมัด แต่เป็นการแสดงความต้องการอันแน่วแน่ของผู้ลงนามที่จะปฏิบัติดังที่ ระบุไว้ใน ปกติใช้สำหรับความตกลงที่มีขอบเขตจำกัดหรือมีลักษณะไม่ถาวรมากนัก มักใช้สำหรับความตกลงที่มี ลักษณะเทคนิคหรือบริหาร ซึ่งลงนามโดยตัวแทนของหน่วยงานรัฐ

5.2.2. ที่มาหรืออำนาจในการจัดทำบันทึกความเข้าใจ

ให้พิจารณาว่าความตกลงอาศัยอำนาจหรือที่มาในการจัดทำในการจัดทำบันทึก ความเข้าใจอย่างไร เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายกระทรวง นโยบายกรม เป็นต้น

5.2.3. ผู้มีอำนาจลงนามในบันทึกความเข้าใจ

การลงนามในบันทึกความเข้าใจจะต้องลงนามโดยหัวหน้าหน่วยงานผู้มีอำนาจ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และต้องพิจารณาว่าบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นความร่วมมือตามกรอบภารกิจที่ กำหนดไว้ในกฎหมายของหน่วยงานนั้นหรือไม่

5.2.4. เนื้อหาของบันทึกความเข้าใจ

(1) ข้อความ ถ้อยคำ ถูกต้องชัดเจน รัดกุม ส่วนราชการต้องไม่เสียประโยชน์

(2) งบประมาณ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนหรือไม่ หากต้องมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนตามบันทึกความเข้าใจจะเป็นการก่อภาระให้แก่ส่วนราชการ และได้มีการตั้งงบประมาณไว้สำหรับการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจหรือไม่

(3) การจัดทำบันทึกความเข้าใจเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบภารกิจของหน่วยงานใด เช่น ระดับกระทรวง หรือระดับกรม เป็นต้น

(4) เนื้อหาของบันทึกความเข้าใจต้องไม่มีลักษณะเป็นสัญญา ไม่มีสภาพบังคับ หรือก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องในภายหลังได้ หากเนื้อหาของบันทึกความเข้าใจมีลักษณะเป็นสัญญาจะต้องดำเนินการแก้ไขไม่ให้เป็นสัญญา ก่อนเสนผู้มีอำนาจลงนามต่อไป

(5) บันทึกความเข้าใจจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หรือสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

(6) หน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจได้ภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่บังคับอยู่ในขณะทำบันทึกความเข้าใจนั้น ๆ

(7) บันทึกความเข้าใจจัดทำเป็นภาษาอังกฤษ แต่ต้องสรุปสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจประกอบด้วย และจัดทำฉบับภาษาไทย หรือภาษาต่างประเทศของคู่เจรจา โดยทุกฉบับข้างต้นมีความถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างระหว่างฉบับต่าง ๆ ข้างต้น ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

5.2.5. หัวข้อสำคัญที่ปรากฏในร่างความตกลง

(1) ชื่อของร่างบันทึกความเข้าใจจะต้องระบุข้อมูลสำคัญของหน่วยงานซึ่งได้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย หรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานต่างประเทศที่ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจพร้อมด้วยชื่อทางการของประเทศพร้อมทั้งสาขาความร่วมมือ เช่น สาขาเกษตร (Agriculture) สาขาประมง (Fisheries) เป็นต้น

ตัวอย่าง ชื่อ MOU ด้านการเกษตรไทย – สหราชอาณาจักร (ปี 2023)

1. Memorandum of Understanding on Agricultural Cooperation between the Ministry of Agriculture and Cooperatives of the Kingdom of Thailand and Department for Environment Food and Rural Affairs of the United Kingdom

ตัวอย่าง ชื่อร่างบันทึกความเข้าใจด้านการประมงไทย – ฟิจิ (ปี 2015)

2. Memorandum of Understanding between the Ministry of Agriculture and Cooperatives of the Kingdom of Thailand and the Ministry of Fisheries and Forests of the Republic of Fiji on Fisheries Cooperation

(2) วรคอารัมภบท (Preamble) มีหลักการสำคัญที่มุ่งเน้นการสร้าง ความชัดเจน ความเข้าใจร่วมกัน และการปูพื้นฐานสำหรับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจ โดยทั่วไปแล้ววรคอารัมภบทจะทำหน้าที่เสมือนบทนำที่กำหนดนิยาม อธิบายความเป็นมา เหตุผล และความคาดหวังของคู่สัญญาก่อนที่จะเข้าสู่รายละเอียดของข้อตกลง ในวรคอารัมภบทอาจประกอบด้วย “คำกริยาที่แสดงถึงเจตนาและความประสงค์ของผู้เข้าร่วม เพื่อสื่อถึงความต้องการที่จะร่วมมือกันอย่างจริงจัง ” โดยอาจปรากฏคำต่าง ๆ ในวรคอารัมภบท ดังนี้

CONSIDERING (โดยที่พิจารณาแล้วว่า) ใช้เพื่อระบุข้อเท็จจริง สถานการณ์ หรือปัจจัยที่ผู้เข้าร่วมได้พิจารณาแล้วว่ามีสำคัญและเป็นเหตุผลในการทำบันทึกความเข้าใจ เช่น "CONSIDERING the mutual interest in promoting academic exchange..." (โดยที่พิจารณาแล้วถึงความสนใจร่วมกันในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ...)

RECOGNISING (โดยที่ตระหนักและรับทราบว่า) ใช้เพื่อรับทราบถึงความสำคัญของบางสิ่งบางอย่าง หรือสถานะของสิ่งนั้น เช่น "RECOGNISING the importance of sustainable development..." (โดยที่ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน...)

CONVINCED (เชื่อมั่นอย่างเต็มที่ว่า...) ใช้เพื่อแสดงความเชื่อมั่นในผลลัพธ์ หรือประโยชน์ เช่น "CONVINCED that a sincere and constructive dialogue will contribute to the enhancement of their bilateral cooperation..." (เชื่อมั่นว่าการเจรจาที่จริงใจและสร้างสรรค์จะช่วยส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีของพวกเขา...)

DESIRING (ด้วยความปรารถนาที่จะ) ใช้เพื่อแสดงความปรารถนาหรือความมุ่งมั่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่าง เช่น "DESIRING to foster closer collaboration..." (ด้วยความปรารถนาที่จะส่งเสริมความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น...)

REAFFIRMING (โดยที่ยืนยันอีกครั้งถึง) ใช้เมื่อต้องการยืนยันหลักการ ข้อตกลง หรือนโยบายเดิมที่เคยมีอยู่แล้ว เช่น "REAFFIRMING their commitment to human rights..." (โดยที่ยืนยันอีกครั้งถึงพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน...)

PURSUANT (ตามที่ได้กำหนดไว้ใน/อ้างอิงถึง...) ใช้เพื่ออ้างอิงถึงกฎหมาย และข้อบังคับของแต่ละประเทศ เช่น "PURSUANT to the prevailing laws and regulations in their respective countries" (เป็นไปตามและสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่มีผลบังคับใช้ในประเทศของแต่ละฝ่าย)

โดยทั่วไปบันทึกความเข้าใจมักจะระบุว่าจะไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันทางกฎหมายที่สามารถฟ้องร้องได้ เพื่อให้ชัดเจนถึงลักษณะของความตกลง ในวรรคอาร์มภทอาจระบุสถานะทางกฎหมายของบันทึกความเข้าใจ เช่น "RECOGNISING also that the present Memorandum of Understanding (hereinafter referred to as the “MOU”) represents a mutual understanding between the Participants and is not considered as a treaty between the Governments of the respective countries;" (ตระหนักว่า บันทึกความเข้าใจฉบับปัจจุบัน (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “MOU”) แสดงถึงความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เข้าร่วม และไม่ถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้อง)

ตัวอย่าง วรรคอาร์มภท MOU ด้านการเกษตรไทย – แอฟริกาใต้ (ปี 2019)

PREAMBLE

The Ministry of Agriculture and Cooperatives of the Kingdom of Thailand and the Department of Agriculture, Forestry and Fisheries of the Republic of South Africa (Hereinafter referred to jointly as the “Participants” and individually as a “Participant”);

CONSIDERING *that is in the interest of the Participants to maintain and strengthen their relations in the field of agriculture;*

RECOGNISING also that the Present Memorandum of Understanding (Hereinafter referred to as the “MOU”) represents a mutual understanding between the Participants and is not considered as a treaty between the Government of respective countries;

RECOGNISING the importance of drawing up a joint agricultural development programme for the effective utilization of resources of both countries in the field of agriculture; and

REAFFIRMING that the support of agricultural development in the two countries could be facilitated by a process of institutional cooperation between respective entities of the public sectors the embrace and foster the agriculture sector;

HAVING UNDERSTOOD AS FOLLOWS:

(3) วัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจ (Purpose) มีไว้เพื่อระบุเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจนของความร่วมมือ ทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันว่าจะทำงานเพื่ออะไรและจะมุ่งเน้นไปที่เรื่องใดเป็นหลัก นอกจากนี้ยังอาจวางขอบเขตความร่วมมือในเบื้องต้นและเปิดช่องทางความร่วมมือสำหรับอนาคตด้วยก็ได้

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์ MOU ด้านการเกษตรไทย – ภูฏาน (ปี 2010)

PURPOSE

The Purpose of this MOU is to promote Scientific and technical cooperation in the field of agriculture between the Parties, without prejudicing other fields of cooperation that may be considered in the future.

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์ MOU ด้านการเกษตรไทย – แอฟริกาใต้ (ปี 2019)

PURPOSE

The Purpose of this MOU is to strengthen and promote technology transfer, Scientific and technical cooperation in the field of agriculture and other related areas between the Participants, without prejudicing other fields of cooperation that may be considered in the future.

(4) หน่วยงานที่มีอำนาจเต็ม (Competent Authorities) คือการกำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ประสานงาน (Focal Points) ในการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าควรติดต่อใครเมื่อมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานบันทึกความเข้าใจ ซึ่งจะช่วยให้การสื่อสารและประสานงานมีประสิทธิภาพ ลดความสับสน และทำให้การนำข้อตกลงไปปฏิบัติเป็นไปได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ ในหัวข้อดังกล่าวอาจกล่าวถึงอำนาจของหน่วยงานที่มีอำนาจเต็มด้วย

ตัวอย่าง หน่วยงานที่มีอำนาจเต็ม MOU ด้านการเกษตรไทย – อินโดนีเซีย (ปี 2005)

COMPETENT AUTHORITIES

1) *For the purpose of implementation of this Memorandum of Understanding, the competent1 authorities will be:*

- (a) on behalf of the Government of the Kingdom of Thailand, the Ministry of Agriculture and Cooperatives,
- (B) on behalf of the Government of the Republic of Indonesia, the Ministry of Agriculture.
- 2) In Implementing this MOU, the competent authorities may conclude subsidiary arrangements setting out the implementing programs, schedules, means of financing, participating organization, officers in charge, and obligations of the respective competent authorities.

(5) ขอบเขตความร่วมมือ (Areas of Cooperation) หมายถึง “สาขา” ที่ผู้เข้าร่วมทั้งสองฝ่ายได้ตกลงร่วมกันเพื่อดำเนินความร่วมมือ เช่น พืช ประมง ปศุสัตว์ การพัฒนาที่ดิน ชลประทาน สหกรณ์ สุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เป็นต้น การระบุขอบเขตความร่วมมือให้ชัดเจนจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดหรือความขัดแย้งในภายหลัง เพราะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะทราบว่าเรื่องใดอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจและเรื่องใดที่อยู่นอกเหนือจากข้อตกลงนี้

ตัวอย่าง ขอบเขตความร่วมมือ MOUด้านการเกษตรไทย – แอฟริกา (ปี 2019)

AREAS OF COOPERATION

The broad area of cooperation identified by the Participants are:

- (a) Development of Agriculture including animals, fish and plants, irrigation and land use;
- (b) Development of farmers' groups and cooperatives;
- (c) Development of cooperation in food security and food safety, including sanitary and phytosanitary measures and food standards;
- (d) Enhancement of cooperation and coordination within international and regional organizations; and
- (e) Other related areas of interest that are mutually agreed upon by the Participants.

(6) รูปแบบความร่วมมือ (Forms of Cooperation) หมายถึง วิธีการหรือลักษณะการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้เข้าร่วมจะร่วมมือกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจ โดยจะมีการระบุกิจกรรมหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนที่ทั้งสองฝ่ายตกลงจะดำเนินการร่วมกัน เช่น การแลกเปลี่ยนบุคลากร การวิจัยและพัฒนาาร่วมกัน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ การจัดกิจกรรมฝึกอบรม สัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การดูงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและนโยบาย เป็นต้น

ตัวอย่าง รูปแบบความร่วมมือ MOU ด้านการเกษตรไทย – แอฟริกา (ปี 2019)

FORMS OF COOPERATION

- (a) Exchange of technicians and researchers;
- (b) Joint agricultural research including exchange of scientific and technical information;
- (c) Training involving course, seminars and study visits and the other necessary professional training on subjects of mutual interest;
- (d) Market development and promotion of agribusiness and trade relations;

- (e) *Promotion of contacts between the relevant private and public enterprises and organizations in field of agriculture;*
- (f) *Any other related forms of cooperation as decided upon by the Participants.*

(7) กลไกการดำเนินงาน (Mechanism for Implementation) บันทึกความเข้าใจจะกำหนดให้ผู้เข้าร่วมทั้งสองฝ่ายจะต้องสร้างกลไกในการดำเนินงานในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจ เช่น การจัดตั้งคณะทำงานร่วมด้านการเกษตร (Joint Agricultural Working Group) หรือการหารือด้านการเกษตร (Joint Agriculture Dialogue of Cooperation) และอาจกำหนดผู้นำ/หัวหน้าคณะของแต่ละฝ่าย รวมถึงความรับผิดชอบและหน้าที่ของคณะทำงานร่วม หรือ กำหนดการประชุม

ตัวอย่าง กลไกการดำเนินงาน MOU ด้านการเกษตรไทย – แอฟริกาใต้ (ปี 2019)

JOINT AGRICULTURAL WORKING GROUP

1. *A Joint Agricultural Working group (JAWG) will be established to implement the provisions of this MOU.*
2. *The heads of the JAWG will be high level officers of the Competent Authorities designated under Paragraph 2 of this MOU.*
3. *The JAWG will be responsible for assessing the outcomes of implementing programmes of this MOU, submitting proposals for their further development and improvement, and recommending possible ways and means of overcoming problems and difficulties.*
4. *The JAWG will meet alternately every two (2) years in Thailand and in South Africa to evaluate plans and report on work progress, unless the Participants agree otherwise.*

(8) ข้อกำหนดเรื่องสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual of Property Rights) เนื่องจากความร่วมมือภายใต้บันทึกความเข้าใจอาจก่อให้เกิดผลงานใหม่ เช่น การวิจัยร่วมกัน การพัฒนานวัตกรรม การสร้างข้อมูล หรือแม้กระทั่งการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมใหม่ ๆ การมีข้อกำหนดเรื่องสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญาในบันทึกความเข้าใจจะช่วยระบุว่าใครจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นและสิทธิในการใช้และแสวงหาผลประโยชน์ (เช่น สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า ความลับทางการค้า เป็นต้น) รวมถึงการคุ้มครองข้อมูลที่เป็นความลับด้วย

ตัวอย่าง ข้อกำหนดเรื่องสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญา MOU ด้านประมงไทย – กัมพูชา (ปี 2019)

INTELLECTUAL OF PROPERTY RIGHTS

Each Party will ensure legal means for the protection of intellectual property rights resulting from any activity in pursuance to this MOU. Such intellectual property rights will be protected by the Parties in conformity with their respective national laws, rules and regulations. Intellectual property rights which result from joint activity in pursuance to this MOU will be allocated and governed in accordance with separate agreements to be made on a case by case basis in accordance with the terms and conditions to be mutually agreed upon by the Parties. No Party will transmit any commercially valuable confidential information obtained in pursuit of this MOU which information has been clearly marked as

being "confidential" to any third party without written consent of the Participants from which such information was received.

(9) ข้อผูกพันทางการเงิน (Financial Obligation) หรือค่าใช้จ่าย (Expense) เป็นส่วนสำคัญสร้างความชัดเจนและความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการรับผิดชอบทางการเงินของตนเองและของคู่ความร่วมมือซึ่งช่วยป้องกันความเข้าใจผิดหรือข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การระบุแหล่งเงินทุนและแนวทางการจัดสรรงบประมาณตั้งแต่ต้น ช่วยให้มั่นใจได้ว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ตกลงกันไว้สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืนและมีทรัพยากรที่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังช่วยให้สามารถวางแผนการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากร งบประมาณและบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตัวอย่าง ข้อผูกพันทางการเงิน MOU ด้านการเกษตรไทย – ซิลี (ปี 2012)

FINANCIAL OBLIGATIONS

- (1) *Each Party shall finance its participation in cooperatives activities, unless the Parties agree on other arrangement. The activities pursuant to the Memorandum of Understanding are subject to the availability of funds and personnel and to the laws and regulations of the Parties.*
- (2) *The Parties agree to prepare joint programmes that may be submitted to international organizations or any other financial institutions to assist in financing the programmes.*
- (3) *The host Party shall facilitate the necessary means of local transport and other logistical arrangements in any meeting under a joint agricultural programmes.*

ตัวอย่าง ข้อกำหนดเรื่องค่าใช้จ่าย MOU ด้านการเกษตรไทย – จีน (ปี 1997)

ARTICLE FOUR

For the implementation of this MOU, the expense for international travel of the scientists, specialists and officials exchanged between the countries shall be borne by the sending party, while the expenses for accommodation, boarding and internal travel shall be borne by the host country. Cooperation envisaged in the form of exchange of materials seeds, seedlings, breeding materials and etc. as listed in the Article Two above will take place on the reciprocal basis. Both parties have agreed that actual exchange shall take place following the confirmation of work plans drawn up at the Working Group Meeting. Both embassies shall provide necessary assistance for the smooth exchange. The sending party will bear all the costs involved on the exchange of materials and information. Both parties should notify each other two months in advance of the sending of study groups and provide full information as necessary.

(10) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบันทึกความเข้าใจ (Amendment) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือแก้ไขข้อความในบันทึกความเข้าใจเดิมที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ การมีข้อความนี้ในบันทึกความเข้าใจจะช่วยให้ข้อตกลงมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยไม่ต้องยกเลิกข้อตกลงเดิมทั้งหมด โดยปกติแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและได้รับ

ความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่ลงนามในบันทึกความเข้าใจเดิม เพื่อให้การแก้ไขนั้นมีผลสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

ตัวอย่าง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบันทึกความเข้าใจ MOU ด้านการเกษตรไทย - อินโดนีเซีย (ปี 2005)

AMENDMENT

This Memorandum of Understanding may be revised or amended at any time by mutual written consent of the Parties. Such revision or amendment shall come into effect on such date as may be determined by the parties and shall form an integral part of this Memorandum of Understanding by written agreement of the Parties.

ตัวอย่าง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบันทึกความเข้าใจ MOU ด้านการเกษตรไทย - ภูฏาน (ปี 2010)

AMENDMENT

This MOU may be modified or amended by written agreement of the Parties.

(11) การระงับข้อพิพาท (Settlement of Disputes/Resolution of Differences) คือส่วนที่กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาอย่างเป็นระบบ ทำหน้าที่เป็นแนวทางให้คู่ความร่วมมือสามารถจัดการกับข้อพิพาทโดยไม่ต้องพึ่งกระบวนการทางศาลที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน วิธีการระงับข้อพิพาทที่พบบ่อยในบันทึกความเข้าใจ เช่น การเจรจา (Negotiation) การหารือ (Consultation) เป็นต้น

ตัวอย่าง การระงับข้อพิพาท MOU ด้านเกษตรไทย - ฟิจิ

SETTLEMENT OF DISPUTES

Any dispute or difference between the Parties arising out of the interpretation of this MOU will be settled amicably through consultation or negotiation.

ตัวอย่าง การระงับข้อพิพาท MOU ด้านเกษตรไทย - สาธารณรัฐเกาหลี

RESOLUTION OF DIFFERENCE

Any differences that may arise from the interpretation or implementation of this MOU will be resolved through consultation between the Sides.

(12) การมีผลบังคับใช้และการสิ้นสุด (Come in to Effect and Termination หรือ Entry into force and termination) เป็นส่วนสำคัญของบันทึกความเข้าใจที่ระบุระยะเวลาและความสิ้นสุดของความร่วมมือ เพื่อให้ผู้ความร่วมมือมีแนวทางที่ชัดเจนในการยุติความร่วมมืออย่างเป็นระเบียบและลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต หากความร่วมมือไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง หรือถึงเวลาที่ต้องสิ้นสุดลงตามแผนที่วางไว้ โดยทั่วไปส่วนนี้จะระบุว่าบันทึกความเข้าใจจะมีผลเมื่อใด เช่น มีผลทันทีเมื่อมีการลงนาม มีผลในวันที่กำหนด มีผลเมื่อมีเงื่อนไขบางอย่างเป็นไปตามที่กำหนด เป็นต้น และระบุเงื่อนไขที่และวิธีการที่บันทึกความเข้าใจจะสิ้นสุด

ลง เช่น เมื่อครบกำหนดเวลา โดยความยินยอมของทุกฝ่าย โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิก เมื่อมีการผิดเงื่อนไขสำคัญ เมื่อบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว เป็นต้น

ตัวอย่าง การมีผลบังคับใช้และการสิ้นสุด MOU ด้านการเกษตรไทย - ฟิจิ (ปี 2015)

ENTRY INTO FORCE AND TERMINATION

- (1) This MOU shall enter into force on date of its signing. This MOU shall remain in force for an initial period of five years, and shall be extended automatically thereafter for further periods of five years. Either Party may terminate the MOU at any time by giving six (6) months notice in writing to the other. This MOU may be revised or amended at any time by mutual written consent of the Parties.
- (2) The termination of this MOU will not affect the activities already in progress, which will continue their completion.

DONE at Bangkok on this 14th day of December 2025, in duplicate in the English Language.

5.2.6. การขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังจากการยกร่างบันทึกความเข้าใจ (กรณีฝ่ายไทยเป็นฝ่ายทาบตาม) หรือพิจารณาร่างบันทึกความเข้าใจ (กรณีฝ่ายไทยเป็นฝ่ายถูกทาบตาม) มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งร่างบันทึกความเข้าใจให้หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาให้ความเห็น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหาในบันทึกความเข้าใจ

ร่างบันทึกความเข้าใจอาจต้องมีรายละเอียดเชิงลึกซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรงในการตรวจสอบเนื้อหาในร่างบันทึกความเข้าใจให้มีความถูกต้อง

(2) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกับภารกิจ/กฎหมาย/นโยบาย

ร่างบันทึกความเข้าใจที่จัดทำขึ้นต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานกำกับดูแลอยู่ การให้หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาจะช่วยให้การตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายและนโยบาย และความสอดคล้องภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

(3) เพื่อให้ข้อมูลทางเทคนิค วิชาการ และประเมินผลกระทบในทางปฏิบัติ

หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานตามบันทึกความเข้าใจโดยตรงจะสามารถให้ข้อมูลทางเทคนิค วิชาการ การใช้ศัพท์เทคนิคที่ถูกต้อง และประเมินได้ว่าข้อตกลงที่ระบุไว้นั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดใด ๆ หรือไม่ รวมถึงประเมินถึงผลกระทบในเชิงปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นกับเกษตรกรและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

(4) เพื่อประเมินทรัพยากรที่จำเป็น

การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจอาจต้องใช้ งบประมาณ บุคลากร หรือทรัพยากรอื่น ๆ ในการดำเนินงาน การให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงได้พิจารณา จะช่วยให้สามารถประเมินได้ว่าข้อตกลงนั้น ๆ มีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติหรือไม่ และต้องใช้งบประมาณเท่าไร เพื่อเสนอขอจัดสรรต่อไป รวมถึง

(5) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ

การพิจารณาอย่างรอบคอบจากหลายมุมมองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการลงนามในข้อตกลงที่อาจส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรหรือผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว

5.3. การเสนอร่างบันทึกความเข้าใจให้คู่เจรจาพิจารณา

หลังจากยกร่างบันทึกความเข้าใจ (กรณีฝ่ายไทยเป็นฝ่ายทาบทาม) หรือพิจารณาร่างบันทึกความเข้าใจ (กรณีฝ่ายไทยเป็นฝ่ายถูกทาบทาม) แล้วกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะจัดส่งร่างบันทึกความเข้าใจฉบับของฝ่ายไทย/ฉบับโต้ตอบโดยฝ่ายไทยให้ประเทศคู่เจรจาพิจารณา โดยวิธีการปกติจะมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอความอนุเคราะห์นำส่งร่างบันทึกความเข้าใจของฝ่ายไทย/ฉบับโต้ตอบโดยฝ่ายไทยนำส่งให้ประเทศคู่เจรจา และอาจนำส่งให้สถานเอกอัครราชทูตของประเทศนั้น ๆ ด้วยอีกทางหนึ่ง

5.4. การประสานงานโต้ตอบกับคู่เจรจาเพื่อปรับแก้ถ้อยคำและสารัตถะให้สอดคล้องกับความต้องการของทั้งสองฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

- (1) พิจารณาร่างโต้ตอบจากประเทศคู่เจรจา
- (2) แจ้งเวียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นและพิจารณาร่างโต้ตอบของประเทศคู่เจรจา และปรับแก้ถ้อยคำในร่างโต้ตอบ
- (3) แจ้งผลการพิจารณาของฝ่ายไทยพร้อมจัดส่งร่างโต้ตอบของฝ่ายไทยให้ประเทศคู่เจรจา

ฝ่ายไทยและประเทศคู่เจรจาอาจมีการเจรจาโต้ตอบกันหลายครั้ง กระบวนการนี้จึงอาจใช้ระยะเวลานาน จนกระทั่งทั้งสองฝ่ายตกลงเห็นชอบในร่างบันทึกความเข้าใจที่เห็นว่าสมประโยชน์ทั้งสองฝ่ายแล้ว ซึ่งฝ่ายไทยและประเทศคู่เจรจาอาจมีการยืนยันเป็นหนังสือไปยังอีกฝ่ายว่ายอมรับร่างบันทึกความเข้าใจแล้ว

5.5. ขอความเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อฝ่ายไทยและประเทศคู่เจรจาได้เห็นชอบร่วมกันแล้วในร่างบันทึกความเข้าใจ การดำเนินการขั้นต่อไปจะเป็นการขอความเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด¹ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2561 ซึ่งมีมติว่า เพื่อให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ/ความตกลงกับองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง ชัดเจน จึงให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังต่อไปนี้

1. ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องเจรจาหารือกับคู่ภาคีเกี่ยวกับร่างความตกลงฯ ให้ได้ข้อยุติ/ความเห็นชอบร่วมกันก่อน
2. ส่วนราชการ/หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องส่งเรื่องที่จะจัดทำความตกลงกันดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ (เรื่อง การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศการทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ) รวมทั้งให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) พิจารณาเสนอความเห็นด้วยเช่นเดียวกัน

¹ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. (2566). มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศการทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ. สืบค้น 17 มิถุนายน 2568. จาก <https://treaties.mfa.go.th/th/page/มติคณะรัฐมนตรี>

5.5.1. ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอความอนุเคราะห์พิจารณาร่างบันทึกความเข้าใจในประเด็น ดังนี้

(1) ประเด็นสารัตถะและถ้อยคำ กระทรวงการต่างประเทศให้ความว่าร่างบันทึกความเข้าใจสอดคล้องกับความสัมพันธ์ทางการทูต และสถานะความสัมพันธ์ของคู่เจรจา รวมถึงพิจารณาผลกระทบที่อาจมีต่อความสัมพันธ์ในภาพรวม รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องของถ้อยคำ ภาษาที่ใช้ให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติสากลและมาตรฐานของไทย หรือให้สอดคล้องกับเอกสารที่ไม่เป็นสนธิสัญญา

(2) ประเด็นมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

กระทรวงการต่างประเทศจะพิจารณาว่าร่างบันทึกความเข้าใจมีถ้อยคำหรือบริบทใดที่มุ่งให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเข้าข่ายการเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งพิจารณาว่าบันทึกความเข้าใจเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หรือไม่

(3) ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาให้ข้อคิดเห็นอื่น ๆ เช่น การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป การลงนาม การเสนอร่างบันทึกความเข้าใจให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 4 (7) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นต้น

กฎหมาย ระเบียบ แนวทางการพิจารณาที่เกี่ยวข้อง

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2561

คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า เพื่อให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ/ความตกลงกับองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง ชัดเจน จึงให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังต่อไปนี้

(1) ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องเจรจาหารือกับคู่ภาคีเกี่ยวกับร่างความตกลงฯ ให้ได้ข้อยุติ/ความเห็นชอบร่วมกันก่อน

(2) ส่วนราชการ/หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องส่งเรื่องที่จะจัดทำความตกลงกันดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 (เรื่อง การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศการทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ) รวมทั้งให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) พิจารณาเสนอความเห็นด้วยเช่นเดียวกัน

2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535

การจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี ควรถือเป็นหลักปฏิบัติว่า ในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญา มอบให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ และในกรณีที่ว่าต่างประเทศได้ติดต่อกระทรวงทบวง กรมอื่นใดโดยตรง ก่อนนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้น ส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง

5.5.2. ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอความอนุเคราะห์พิจารณาร่างบันทึกความเข้าใจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาร่าง บันทึกความเข้าใจประกอบกับมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และหลักเกณฑ์ การพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/2551 และ 3/2560 โดยจะให้ความเห็นในด้าน สาระสำคัญและการใช้ถ้อยคำว่าก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ และการเป็นหนังสือสัญญามาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

กฎหมาย ระเบียบ แนวทางการพิจารณาที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560²

มาตรา ๑๗๘ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากร ร่วมหรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

2. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/2551³

1.3 ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 11/2542 ให้ความหมาย “หนังสือสัญญา” ตาม มาตรา 224 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สรุปได้ว่าคำว่า “หนังสือสัญญา” หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศหรือ องค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าความตกลงนั้นจะจัดขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร และมีความหมายเช่นเดียวกับ คำว่า “สนธิสัญญา” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตีความอีกครั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543 ว่า

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.(2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. สืบค้น 5 เมษายน 2568.จาก <https://soc.swu.ac.th>

³ ศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/2551. สืบค้น 17 มิถุนายน 2568. จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/consider/d/d3_6-7_2551.pdf

“หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตาม มาตรา 224 มีความหมายครอบคลุมความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นกับนานาประเทศหรือ องค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมาย ระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายระหว่างประเทศ จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกอบอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมาย สนธิสัญญา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1969 การจะพิจารณาว่าข้อตกลงหรือความตกลงระหว่างรัฐหนึ่ง กับอีกรัฐหนึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาหรือไม่ หรือเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างรัฐหนึ่งกับ เอกชน หรือเป็นเพียงข้อตกลงเพื่อความเข้าใจซึ่งไม่มีผลบังคับใด ๆ นั้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ของการเป็นสนธิสัญญา อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1969 ได้ให้นิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” หมายความว่า “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือสอง ฉบับ หรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด” จากความหมายของ “สนธิสัญญา” ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของ “สนธิสัญญา” ได้ 4 ประการ ดังนี้

(1) สนธิสัญญา เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ หมายความว่าสนธิสัญญาเป็น ข้อตกลงระหว่างประเทศชนิดหนึ่ง สนธิสัญญาจึงเป็นการกระทำทางกฎหมายที่ทำขึ้นตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสนธิสัญญาระหว่างภาคีอนุสัญญา

(2) ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร หมายความว่า สนธิสัญญาทุกฉบับจะต้องทำขึ้น เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นด้วยวาจา จึงไม่ใช่สนธิสัญญา

(3) ระหว่างรัฐต่าง ๆ หมายความว่า สนธิสัญญาทุกฉบับโดยหลักต้องเป็นข้อตกลง ระหว่างรัฐเท่านั้น มิใช่ข้อตกลงที่รัฐทำกับปัจเจกบุคคล

(4) อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ หมายความว่า สนธิสัญญาที่ทำขึ้นย่อม อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือ หลายรัฐแต่ประการใด ฉะนั้นความสมบูรณ์ของสนธิสัญญา การมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญา ผลทาง กฎหมายกฎหมายของสนธิสัญญา การสิ้นสุดของสนธิสัญญา ฯลฯ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ

อนึ่ง แม้ประเทศไทยจะมีได้เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว แต่อนุสัญญาดังกล่าวมีผลเป็นจารีต ประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีผลบังคับใช้กับประเทศที่มีได้เป็นภาคีสมาชิกไปด้วยโดยปริยาย

3. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2560⁴

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 ยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วว่า หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภท ที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์ การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่ เกี่ยวพันกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญา

⁴ ศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2560.. สืบค้น 17 มิถุนายน 2568. จาก <https://www.constitutionalcourt.or.th/>

กรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา
ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖

5.6. เสนอขอความเห็นชอบ

ขั้นตอนการเสนอขอความเห็นชอบเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้ปรับแก้ร่างบันทึกความเข้าใจตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ และประเทศคู่ความร่วมมือได้เห็นชอบแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนนี้จะเป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ ที่จะเสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่อง พิจารณาเสนอร่างบันทึกความเข้าใจให้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามให้ความเห็นชอบตามมาตรา 4 (7) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. หน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องที่ประสงค์จะทำความตกลงกับต่างประเทศเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัดลงนามเรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี การดำเนินการเป็นไปตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง โดยในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีหน่วยงานรัฐเจ้าของเรื่องต้องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1.1. เรื่องเดิม (ถ้ามี)
- 1.2. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
- 1.3. ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย
- 1.4. สาระสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- 1.5. ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
- 1.6. ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)
- 1.7. ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนการดำเนินการ ให้เสนอรายงานวิเคราะห์หรือการศึกษา พร้อมทั้งจัดทำผลสรุปมาด้วย
- 1.8. ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย
- 1.9. รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติ โดยระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อ ๆ ให้ครบถ้วน

2. เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องแล้วจะศึกษาวิเคราะห์ และหากจำเป็นจะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอรับทราบความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ในทางปฏิบัติสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะขอทราบความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง)

3. เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จะทำบันทึกเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เพื่อเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และอยู่ในดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาอนุมัติตามที่ส่วนราชการเสนอ

4. หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่ส่วนราชการเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

กฎหมาย ระเบียบ แนวทางการพิจารณาที่เกี่ยวข้อง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

มาตรา 4 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
- (2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด
- (3) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ
- (4) ร่างพระราชกฤษฎีกา
- (5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (6) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป
- (7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย
- (8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ หรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว
- (9) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (6)
- (10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ
- (11) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (12) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี
- (13) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

5.7. จัดพิธีลงนาม

ภายหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินการกระบวนการภายในเกี่ยวกับการขออนุมัติลงนามบันทึกความเข้าใจแล้ว จะมีการทบทวนการจัดพิธีลงนามโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเชิญคู่ความร่วมมือเยือนประเทศของตนอย่างเป็นทางการ ซึ่งนอกจากจะเป็นโอกาสในการลงนามในบันทึกความเข้าใจที่ทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกันแล้ว ยังเป็นโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้ทำความรู้จัก แลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวคิดในการปฏิบัติงานร่วมกัน และ/หรือ คณะทำงาน/ส่วนงานที่เกี่ยวข้องจะได้เสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน สร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน โดยดำเนินการดังนี้

1. จัดทำหนังสือเชิญประธานในพิธี สักขีพยาน และผู้เข้าร่วมงาน ประสานงานกับฝ่ายคู่สัญญา เพื่อตกลงรายละเอียดพิธีการ เช่น ลำดับการกล่าวสุนทรพจน์ จัดเตรียมสถานที่และอุปกรณ์ เช่น ห้องประชุม โต๊ะลงนาม ป้ายชื่อ ป้ายแบคดรอป (Backdrop) แผ่น MOU ขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายสื่อสารองค์กรเพื่อจัดหาพิธีกร ช่างภาพ และจัดทำอาหารว่าง

2. ขั้นตอนในช่วงพิธีลงนาม

2.1 การต้อนรับและเริ่มพิธี: พิธีกรกล่าวต้อนรับ และดำเนินรายการตามกำหนดการ

2.2 กล่าวรายงานและกล่าวต้อนรับ: เชิญผู้แทนกล่าวรายงานความเป็นมา วัตถุประสงค์ และกล่าวต้อนรับอย่างเป็นทางการ

2.3 พิธีลงนาม: ผู้ลงนามทั้งสองฝ่ายลงนามในฉบับของตนเองก่อนแลกเปลี่ยนเอกสารที่ลงนามแล้วกันด้านหลังโต๊ะลงนาม ลงนามในฉบับของอีกฝ่ายหนึ่ง

2.4 การแลกเปลี่ยนเอกสาร: ผู้ลงนามยื่นขึ้น จับมือ และแลกเอกสารฉบับลงนามกัน

2.5 การกล่าวสุนทรพจน์: อาจมีการกล่าวสุนทรพจน์ โดยฝ่ายที่ได้รับมอบหมายให้กล่าว

2.6 ถ่ายภาพร่วมกัน: ผู้ลงนามทั้งสองฝ่ายถ่ายภาพร่วมกันเป็นที่ระลึก

3. ขั้นตอนหลังพิธีลงนาม

3.1 ส่งมอบเอกสาร: ส่งหนังสือแจ้งผลการจัดทำ MOU ไปยังหน่วยงานที่ร่วมลงนาม พร้อมนำส่งข้อตกลงฉบับต้นฉบับอย่างเป็นทางการ

3.2 รายงานผล: รายงานผลการจัดทำ MOU ผ่านระบบข้อมูลกลางของหน่วยงาน

ภาคผนวก

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.(2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. สืบค้น 5 เมษายน 2568.จาก <https://soc.swu.ac.th>

ศาลรัฐธรรมนูญ.(2564). คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา. สืบค้น 5 เมษายน 2568. จาก https://occ_th.constitutionalcourt.or.th

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. (2566). หลักเกณฑ์และกระบวนการทำสนธิสัญญา. สืบค้น 6 เมษายน 2568. จาก <https://treaties.mfa.go.th/th/content/หลักเกณฑ์-กระบวนการทำสนธิสัญญา?cate=635b8a19e7bc717ee6647ef3>

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มปวก.). หลักการและแนวทางในการจัดทำความตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ. สืบค้น 4 พฤษภาคม 2568. <https://www.ops.go.th/th/inter-documents/inter-km/download/4476/9820/16>

อรณิข รุ่งธิปานนท์. (2560). บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามรัฐธรรมนูญ 2560. สืบค้น 4 พฤษภาคม 2568. จาก <https://prt.parliament.go.th>