

แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับต่างประเทศในระดับจังหวัด

หลักการ

๑. ปัจจุบันการส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์โดยการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในระดับจังหวัดของไทยกับต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นโดยลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการ ได้แก่ การแสวงหาความร่วมมือในสาขาต่าง ๆ ที่มีความสนใจร่วมกัน ทั้งนี้แนวโน้มดังกล่าวเป็นไปตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น

๒. ในอดีตฝ่ายไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในระดับจังหวัดของไทยกับต่างประเทศที่ชัดเจน มีเพียงการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ โดยยึดแนวทางปฏิบัติในการติดต่อสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยกับจีน ตามมติคณะกรรมการร้อยกรองงานฯ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ ซึ่งต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับต่างประเทศในระดับจังหวัดเพื่อกำหนดหลักการ แนวทางปฏิบัติ ของเขต และหลักเกณฑ์ ตลอดจนขั้นตอนดำเนินการเพื่อให้ทุกจังหวัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับต่างประเทศในระดับจังหวัดอย่างเป็นเอกภาพต่อไป และเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมี ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) เป็นประธาน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมการดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ฯ

ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบในหลักการให้จังหวัดของไทยสามารถดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ในระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัด/เมือง/มณฑลของทุกประเทศได้ โดยให้ มท. ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติในการดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ฯ และสอดคล้องกับมติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ (เรื่อง การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองคู่แฝดระหว่าง จังหวัดนครพนมกับจังหวัดฮาดิงห์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙ (เรื่อง การกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง) และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ [เรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์บ้านพี่เมืองน้อง (Sister City) ระหว่างแม่สอดและเมียวดีเพื่อผลักดันการค้าชายแดนไทย – เมียนมา ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก] ในเรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาร่วมกันในการดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ในระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัด/เมือง/มณฑลของทุกประเทศได้โดยใช้ร่างบันทึกความเข้าใจฉบับมาตรฐานที่ยกร่างโดยกระทรวงการต่างประเทศ หรือที่มีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย โดยต้องมีความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในประเด็นดังกล่าว/ก็ให้ความ...

ก็ให้ความเห็นชอบ/อนุมัติไปได้ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง

* ประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศลาว กัมพูชา พม่า มาเลเซีย เวียดนาม จีน ดินเดี่ย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไน

** กระทรวงมหาดไทยจะนำเรื่องเสนอขอความเห็นชอบจาก รมว.มท. และ รมว.กต. ก่อนการลงนามฯ

ขอบเขตการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง

๑. การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister City) กับต่างประเทศในระดับจังหวัด ให้หมายรวมถึงความสัมพันธ์ในระดับที่เท่าเทียมกันระหว่างจังหวัดของไทยกับจังหวัดหรือเมืองของต่างประเทศ หรือเรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเทียบเท่าจังหวัดของไทย เช่น มลรัฐ มณฑล นคร ฯลฯ

๒. การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องให้ดำเนินการในระดับจังหวัด โดยไม่รวมถึงความสัมพันธ์ในระดับที่ต่ำกว่าจังหวัด เช่น เมืองหรือเทศบาลของไทยกับเมืองหรือนครที่มีระดับต่ำกว่าจังหวัดของต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและง่ายต่อการควบคุม (ในกรณีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งความตกลงนั้นมีได้มีผลผูกพันรัฐบาลไทย) ทั้งนี้ หากในกรณีความสัมพันธ์ในระดับต่ำกว่าจังหวัดอาจทำในกรอบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (การสถาปนาความสัมพันธ์ฯ กับเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนในระดับที่ต่ำกว่ามณฑลนั้น อาจอนุโลมเป็นรายกรณี หากเห็นว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ฯ ดังกล่าวจะส่งเสริมผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้แก่จังหวัดของไทย รวมทั้งมีศักยภาพจะร่วมมือกับจังหวัดได้อย่างจริงจัง)

๓. การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องให้หมายถึงความสัมพันธ์ที่อาจจะใช้ชื่อเรียกอื่นด้วย เช่น กรณีของประเทศเวียดนาม ซึ่งนิยมเรียกว่า “การสถาปนาความร่วมมือ” (Establishment of Cooperation) ในการสถาปนาความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นเมืองพี่เมืองน้องกับต่างประเทศ

หลักเกณฑ์การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง

๑. จังหวัดของไทยสามารถดำเนินการติดต่อในเรื่องของการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับจังหวัดของต่างประเทศในขั้นต้นได้ แต่การติดต่อดังกล่าวจะต้องไม่ถึงขั้นประกาศเจตนารมณ์ในทางมองเห็นด้วยที่จะสถาปนาความสัมพันธ์หรือร่วมลงนามเป็นเอกสารกับจังหวัดของต่างประเทศ เช่น หนังสือแสดงเจตจำนงหรือพิธีสารก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

๒. จังหวัดของไทยสมควรมีการเตรียมพร้อมในด้านต่าง ๆ ด้วย โดยคำนึงถึงพันธะต่าง ๆ ที่จะมีส่วนต่อการจัดสรรงบประมาณและจัดเตรียมบุคลากรที่จะรองรับการติดต่อและการแลกเปลี่ยนความร่วมมือในสาขาต่าง ๆ กับจังหวัดของต่างประเทศที่เป็นเมืองพี่เมืองน้อง โดยอาจจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณที่จะดำเนินงานร่วมกับประเทศคู่ภาคี เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

๓. เนื่องจากการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อจังหวัดที่เกี่ยวข้องในระยะยาว จังหวัดของไทยจึงควรมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับจังหวัดของต่างประเทศ มากกว่าปริมาณจังหวัดของต่างประเทศที่ประสงค์จะสถาปนาความสัมพันธ์ฯ ดังกล่าว

ขั้นตอนการดำเนินงานการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง

๑. กรณีริเริ่มโดยจังหวัดของฝ่ายไทย หรือมีการทาบทามผ่านจังหวัดของไทย

- จังหวัดมีหนังสือเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา
- กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศเพื่อหาหรือความเหมาะสม
- กระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพิจารณา
- กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยแจ้งผลการพิจารณา
- กระทรวงการต่างประเทศแจ้งผลการพิจารณาให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องทราบ
- กระทรวงมหาดไทยแจ้งผลให้จังหวัดทราบ เพื่อแจ้งให้จังหวัดของต่างประเทศที่ทาบทามทราบ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. กรณีริเริ่มโดยจังหวัดของฝ่ายต่างประเทศ หรือ มีการทาบทามผ่าน สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่

- สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ รายงานกระทรวงการต่างประเทศตามที่ได้รับเรื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ
- กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา
- กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับจังหวัดของไทยที่เกี่ยวข้อง และเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา จากนั้นมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศแจ้งผลการพิจารณา
- กระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพิจารณา
- กระทรวงการต่างประเทศแจ้งผลให้กระทรวงมหาดไทยและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่เพื่อแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓. ในขั้นตอนการทาบทามเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน จังหวัดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องยกร่างความตกลงว่าด้วยการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง หรือชื่อเรียกอื่น ตามแต่จะตกลงกันซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เช่นเดียวกับความตกลง ทั้งนี้

๓.๑ ในกรณีที่จังหวัดใช้ร่างบันทึกความเข้าใจแบบมาตรฐานที่ยกร่างโดยกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อจังหวัดลงนามตามร่างบันทึกความเข้าใจแบบมาตรฐานแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ/อนุมัติแล้ว

๓.๒ ในกรณีที่จังหวัดยกร่างความตกลงฯ เองจะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป

๓.๓ ในกรณีที่จังหวัดมีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างบันทึกความเข้าใจแบบมาตรฐานที่กระทรวงการต่างประเทศได้ยกร่างไว้ กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้พิจารณาว่ามีประเด็นที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ หากหน่วยงานดังกล่าวมีความเห็นร่วมกันว่า เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยและไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ/อนุมัติแล้วเช่นกัน ทั้งนี้ หากหน่วยงานว่าเป็นการแก้ไขมากและควรต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ก็ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไปโดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้ (๑) กระทรวงมหาดไทยเสนอเรื่องให้ /สำนักงาน...

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฯ เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (๒) หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำความตกลงการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฯ เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ให้เสนอแจ้งให้กระทรวงมหาดไทย (๓) กระทรวงมหาดไทยนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นชอบ/อนุมัติแล้ว จึงเสนอเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบ/อนุมัติ ต่อไป

๔. เมื่อจังหวัดของทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ฯ ให้มีการกำหนดวัน และ สถานที่ที่จะร่วมลงนามความตกลงฯ ทั้งนี้ ผู้ลงนามของแต่ละฝ่ายควรเป็นระดับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ชื่อเรียกอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าหรือผู้แทน

๕. เมื่อได้มีการลงนามความตกลงฯ แล้ว ให้จังหวัดรายงานผลการดำเนินงานพร้อมนำส่งสำเนาความ ตกลง ๑ ชุด ให้กระทรวงมหาดไทยทราบ และกระทรวงมหาดไทยจะแจ้งผลการดำเนินงานพร้อมนำส่งสำเนา ความตกลง ๑ ชุด ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและการดำเนิน ความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศที่เกี่ยวข้องต่อไป

๖. กระทรวงมหาดไทยจะนำความตกลงฯ ที่ได้มีการลงนามแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบทุก ๖ เดือน มกราคม ๒๕๖๑

กองการต่างประเทศ

กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการกำกับดูแล นโยบายการต่างประเทศในภาพรวม ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้าน การต่างประเทศ ตลอดจน กฎหมายระหว่างประเทศแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย **จึงเห็นควร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาให้ความเห็นชอบ/อนุมัติ ก่อน เพื่อนำผลการ พิจารณา หรือความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงการต่างประเทศ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาต่อไป**