



บทที่ 4

สถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณี ที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498

4.1 ลักษณะของข้อตกลงโดยพิจารณาจากกระบวนการจัดทำและ การบังคับใช้

จากการที่ได้ข้อสรุปมาจากบทที่ 3 ในประเด็นของส่วนข้อตกลงที่ควรแก้ไข และยกเลิกเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่เรื่องการจับกุมทหารในความผิด ลหุโทษ เรื่องการตรวจค้นทหารสวมเครื่องแบบ เรื่อง การร่วมฟังการสอบสวนและเรื่อง การควบคุมทหารผู้ต้องหา เมื่อได้เรื่องที่จะเสนอขอแก้ไขและยกเลิกทั้ง 4 เรื่องนี้แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือขั้นตอนในการแก้ไข ยกเลิก ซึ่งมีปัญหาต่อมาว่าจะมีการขอแก้ไขยกเลิกอีก ฝ่ายหนึ่งไม่ยอมยกเลิกจะทำอย่างไร การที่เราจะได้ทราบทางออกของปัญหาในเรื่องนี้ เรา จะต้องทราบถึงลักษณะของข้อตกลงฉบับนี้ก่อนว่ามีลักษณะอย่างไร เพื่อจะได้ทราบถึง สถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลง อันจะนำไปสู่กระบวนการในการแก้ไขยกเลิกข้อ ตกลงและกระบวนการในการยุติปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแก้ไขข้อตกลง ซึ่ง การจะทราบลักษณะของข้อตกลงโดยพิจารณาจากกระบวนการจัดทำและการบังคับใช้จะต้อง นำไปพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งที่มีความใกล้เคียงในกระบวนการเหล่านี้ ซึ่งก็ได้แก่ เรื่อง แนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง สัญญาทางปกครอง และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อได้ ทราบจากการศึกษากระบวนการจัดทำข้อตกลงและการบังคับใช้แล้วพบว่าข้อตกลงมีลักษณะ ใดๆก็必将นำไปหาสถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลง และท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การ ทหาทางออกให้กับเรื่องการแก้ไขข้อตกลงฯ ต่อไป

4.1.1 ข้อตกลงกับแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง

ในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้นต้องอาศัยฐานทางกฎหมายโดย เฉพาะเมื่อจะกระทำการกระทบเสรีภาพของประชาชน แต่ด้วยทบัญญัติกฎหมายเองก็ตี กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายลำดับรอง ๆ ลงมาก็ดีอาจวางแนวทางไว้กว้าง ๆ ทำให้เกิดปัญหา ว่าเมื่อจะใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎเกณฑ์เหล่านั้นทำคำสั่ง การอนุมัติ อนุญาตที่เป็น นิติกรรมทางปกครองเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง หากไม่มีแนวทางในการตีความก็อาจเกิดความ

ลักษณะในการใช้ดุลพินิจ เจ้าหน้าที่งานบางคนอาจอนุวัติ บางคนไม่อนุวัติ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในกาใช้กฎหมาย แนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองอันเป็นที่ยอมรับสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประการใหญ่ ๆ โดยพิจารณาจากเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการใช้งาน ดังนี้ คือ

1. แนวทางปฏิบัติราชการที่อธิบายหลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่องค์กรผู้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา หรือผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง "ชี้แจง อธิบาย หรือตีความ บทบัญญัติหรือขั้นตอน การปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยการอธิบายความหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้เกิดความเข้าใจถูกต้องตรงกัน และเพื่อให้ยึดถือปฏิบัติไปในแนวเดียวกัน แนวทางปฏิบัติราชการประเภทนี้มีเนื้อหาเป็นเพียงการตีความตัวบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้นไม่ได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่

2. แนวทางการแนะนำการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาอาจเสนอแนะหรือแนะนำหรือให้แนวทางการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นเองกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของตนขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้าก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือของตนเองมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการป้องกันการปฏิบัติงานที่ลักลั่น หรือขัดแย้งกันแล้วยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคแก่ประชาชนเนื่องจากการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองเป็นเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจว่าข้อตกลงจะมีลักษณะที่จัดว่าเป็นแนวทางปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งได้หรือไม่ ซึ่งข้อตกลงจะไม่ใช้คำสั่งทางปกครองแต่ข้อตกลงอาจมีลักษณะที่เป็นแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองได้ถ้ามีลักษณะที่จัดว่าอยู่ในประการใดประการหนึ่งในสองประการตามที่กล่าวมา แต่จากการนำข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยมาพิจารณาจากเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของข้อตกลงกับเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของแนวทางปฏิบัติราชการทั้งสอง พบว่า

ในกรณีที่หนึ่งแนวทางปฏิบัติราชการที่อธิบายหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่องค์กรผู้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ชี้แจง อธิบาย หรือตีความ นั้น ข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยมิได้เป็นการอธิบายหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดการปฏิบัติที่เป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งแต่มีลักษณะที่พิเศษถึงมีบางข้อที่มีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายไปบ้างแต่ก็เพื่อความสงบเรียบร้อยของปกระเทศชาติ แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้เป็นการอธิบายความหรือตีความกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นแต่อย่างใด เช่น ตามข้อตกลงข้อ 7

“ทททที่มีได้สวมเครื่องแบบกระทำผิดอาญาทุกกรณีภายนอกเขตที่ตั้งของ ทททให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินการจับกุมได้ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา แต่ให้ทำการจับกุมโดยละม่อม

หรือ ตามข้อตกลงข้อ 11

“ทททสวมเครื่องแบบกระทำผิดอาญานอกจากที่กล่าวมาในข้อ 8 ภายนอก เขตที่ตั้งของททท ไม่ว่าจะกระทำผิดซึ่งหน้า หรือพยายามจะกระทำผิด หรือสงสัยว่าจะ กระทำผิดหรือมีผู้บอกให้จับ หรือมีหมายสั่งจับก็ดี ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พิจารณาก่อนว่า ในที่นั้นมีสารวัตรทททอยู่หรือไม่ ถ้ามีสารวัตรทททก็บอกให้สารวัตรททท เป็นผู้จับกุมและควบคุมตัวส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปโดยด่วน แต่ถ้าไม่มีสารวัตร ทททก็ให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจจับกุมได้ โดยบอกให้ทททไปที่ทำการพนักงาน สอบสวนโดยดี ห้ามใช้กุญแจมือ หรือผูกมัดจำจองแต่อย่างใด หากขัดขืนไม่ยอมไปโดยดีจึง ให้จับกุมตัวได้

จะเห็นได้ว่าตัวเนื้อหาของข้อตกลงตามตัวอย่างไม่ได้เป็นการอธิบายการ ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด แต่เป็นการกำหนดการ ปฏิบัติเป็นพิเศษในกรณีของการจับกุมททท แต่โดยหลักการยังคงมีการปฏิบัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เพื่อป้องกันการกระทบกระทั่งจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่ พิเศษไปบ้างคือ ในกรณีที่มีสารวัตรทททอยู่ที่เกิดเหตุด้วยให้สารวัตรทททจับกุมตัวให้ และมีการอธิบายหลักการจับคือ การห้ามใช้กุญแจมือ แต่การอธิบายในที่นี้ไม่ได้บรรยายตัว กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้ กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องกุญแจมือ ซึ่งการอธิบายไว้ในที่นี้ก็เพื่อป้องกันการใช้กุญแจมือกับ ททท ซึ่งอาจทำให้เกิดการวิวาทกันได้

ในกรณีที่สอง แนวทางการแนะนำการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง แต่ข้อตกลงที่ ทำขึ้นนี้ไม่ได้ เป็นการแนะนำการใช้ดุลพินิจแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแต่อย่างใด แต่กำหนดลงไปเลยว่าจะต้องทำอะไร ตั้งแต่การจับ การควบคุม การตรวจค้น การ สอบสวน กับททท หรือในกรณีที่ข้อตกลงกำหนดไว้ว่า “ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจพิจารณาดูก่อนว่าในที่นั้นมีสารวัตรทททอยู่หรือไม่ ถ้ามีสารวัตรทททก็บอกให้ สารวัตรทททเป็นผู้จับกุม” ตรงนี้ก็ไม่ใช้การแนะนำการใช้ดุลพินิจเพราะในกรณีที่มีสารวัตร ทททอยู่ ต้องให้ สารวัตรทททเป็นผู้จับกุมให้อยู่แล้ว และการพิจารณาในข้อนี้เป็น การพิจารณาในข้อเท็จจริง คือ ถ้ามีข้อเท็จจริงว่ามีสารวัตรทททอยู่ที่เกิดเหตุก็ต้องให้ สารวัตรทททจับ ข้อกำหนดในข้อนี้ไม่ใช่เป็นการให้ใช้ดุลพินิจ แต่เป็นการให้ดูข้อเท็จจริง เพื่อที่จะปฏิบัติ ซึ่งมีได้กรณีเดียว คือ ในกรณีที่มีสารวัตรทททอยู่ก็ให้สารวัตรทททจับให้ แต่ในกรณีที่ไม่มีสารวัตรทททอยู่ก็สามารถจับได้

ดังนั้น ในกรณีของแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะอยู่สองประการคือ แนวทางที่เป็นการอธิบายหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่องค์กรผู้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา หรือผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งแจ้ง อธิบายหรือตีความ และแนวทางที่เป็นการแนะนำการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งสองประการนี้ไม่ใช่ลักษณะที่มีอยู่ในข้อตกลงกล่าวคือ ข้อตกลงไม่ได้เป็นแนวทางที่เป็นการอธิบายหลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชาว่าต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง และข้อตกลงก็ไม่ได้เป็นการแนะนำการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด แต่ข้อตกลงเป็นการแนะนำวิธีปฏิบัติที่จะใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีที่ทหารเป็นผู้กระทำผิดอาญา เมื่อข้อตกลงมิได้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถที่จะกล่าวถึงสถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลงในฐานะที่เป็นแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งได้

4.1.2 ข้อตกลงกับมติคณะรัฐมนตรี

ในการศึกษาเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ก่อนอื่นเราจะต้องหาข้อสรุปให้ได้ก่อนว่าตัวข้อตกลงมีลักษณะเป็นอย่างไร เมื่อได้ทราบถึงลักษณะของข้อตกลงแล้วเราก็สามารถนำไปหาสถานะและผลทางกฎหมายว่ามีอยู่อย่างไรบ้าง อันจะนำไปสู่ขั้นตอนต่อไปคือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อตกลง สำหรับเรื่องลักษณะของข้อตกลงในส่วนแรกของบทนี้ได้นำข้อตกลงไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับลักษณะของแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง ซึ่งผลการศึกษาพบว่าข้อตกลงไม่อาจที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองได้เช่นกัน ในหัวข้อนี้จึงได้นำข้อตกลงมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมติคณะรัฐมนตรี เพราะถ้าดูจากคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ 279/23761 ที่ให้ปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับนี้พบว่า มีการอ้างว่าข้อตกลงได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งกรณีที่ผ่านมาความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ข้อตกลงอาจถือได้ว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีอย่างหนึ่งก็ได้ หรือถ้าไม่ใช่มติคณะรัฐมนตรีก็อาจจะมีลักษณะที่เป็นสิ่งที่ถือได้ว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะได้วิเคราะห์เป็นกรณี ๆ ไป โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการจัดทำข้อตกลงโดยนำไปเปรียบเทียบกับข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ถือได้ว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่เหมือนกันและต่างกันของกระบวนการจัดทำและการบังคับใช้ของข้อตกลงทั้งสอง ในส่วนที่สองของหัวข้อนี้จะได้อธิบายถึงลักษณะที่มาของข้อตกลงโดยพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่าอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่จะสามารถที่จะจัดทำข้อตกลงได้หรือไม่เพียงใด เมื่อนำทั้งสองส่วนของการวิเคราะห์มารวมกันก็จะได้ข้อสรุปว่า ข้อตกลงมีลักษณะที่จะเป็นมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นสิ่งที่ถือว่ามี

ผลบังคับใช้เสมือนกับมติคณะรัฐมนตรี เพราะได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วหรือไม่ ซึ่งถ้าเข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดในสองลักษณะนี้ก็ทำให้พิจารณาในเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายทั้งข้อตกลงได้ และสุดท้ายกระบวนการในการขอแก้ไขหรือยกเลิกข้อตกลงจะมีกระบวนการอย่างไร และถ้ามีการแก้ไขแล้วถ้าฝ่ายหนึ่งต้องแก้ไขหรือยกเลิกในบางส่วน แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมจะทำอย่างไร จะมีวิธีการในการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถหาคำตอบได้เมื่อเราได้ทราบถึงกระบวนการจัดทำข้อตกลงและลักษณะที่แท้จริงของข้อตกลง รวมทั้งสถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลง

ก. กระบวนการจัดทำและการบังคับใช้ของข้อตกลงฯ

ถ้าพิจารณาจากคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ 279/23761 จะพบว่าข้อตกลงอันนี้เกิดมาจากการทำความเข้าใจกันระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุร้าย ทั้งนี้ได้นำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นให้ความเห็นชอบ ซึ่งลักษณะที่ปรากฏในคำสั่งอย่างนี้ ถ้านำไปเทียบเคียงกับข้อตกลงระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ที่มีลักษณะชี้ชัดว่าเป็นมติดคณะรัฐมนตรี ข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ก็น่าจะเป็นมติดคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน หรือถ้าไม่ใช้ก็น่าจะเป็นสิ่งที่มีลักษณะใกล้เคียงกับมติดคณะรัฐมนตรี เพราะผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เพราะกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำมีลักษณะที่คล้ายกันต่างกันแต่เพียงขั้นตอนในการบังคับใช้ คือ ในขั้นตอนของข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วทั้งสองฝ่ายก็ได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติ ส่วนในกรณีของข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งสองฝ่ายได้ออกคำสั่งเป็นการภายในให้ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยอ้างความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งรายละเอียดของกระบวนการขั้นตอนการจัดทำ และการบังคับใช้มีดังนี้

กล่าวคือ ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้เกิดขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2510 เริ่มต้นจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2510 ในที่ประชุมได้ประชุมเรื่องการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและได้พูดถึงเรื่องระเบียบการจำหน่ายไม้ของกลางในคดีป่าไม้วาระเบียบที่มีอยู่ในขณะนั้นทำให้การจำหน่ายไม้ของกลางเกิดความล่าช้า ไม่จึงเสียหายก่อนที่จะจำหน่าย ที่ประชุมจึงมีมติให้กระทรวงมหาดไทยไปแก้ไขระเบียบการจำหน่ายไม้ของกลางให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแก้ไขโดยขอความเห็นจากกระทรวงเกษตร ด้วยการตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อประชุมปรึกษาหารือกำหนดระเบียบ

ใหม่ ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมอัยการ และจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้บังคับการตำรวจป่าไม้²⁷ โดยผลของการประชุมในครั้งนั้นได้สรุปเป็นข้อตกลง 5 ข้อ เรียกว่า ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตร เรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ ต่อมาเมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง ในวันที่ 26 กันยายน 2510 กระทรวงมหาดไทยจึงนำข้อตกลงเสนอให้ที่ประชุมลงมติเพื่อใช้เป็นระเบียบการจำหน่ายไม้ของกลางในคดีป่าไม้ฉบับใหม่แทนฉบับเดิม ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันนั้นจึงได้มีมติเป็นมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 กันยายน 2510 วางหลักเกณฑ์การจำหน่ายไม้ของกลางให้รวดเร็วยิ่งขึ้นตามนัยข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ก็มีการนำมติคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวแจ้งเวียนให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมป่าไม้ และกองบัญชาการตำรวจป่าไม้ได้ทราบและถือปฏิบัติ²⁸

สำหรับข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 เริ่มมาจากการที่มีเหตุการณ์กระทบกระทั่งระหว่างฝ่ายทหารกับตำรวจ เนื่องจากคำเนิ่นกระบวนยุติธรรมของตำรวจส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างมีผู้นำที่แข่งกันสร้างอำนาจเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นผู้นำสูงสุดของประเทศ กล่าวคือ ฝ่ายทหารก็มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกอยู่ในขณะนั้น ฝ่ายตำรวจก็มีนายพลตำรวจเอก ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งพลตำรวจเอกเผ่า และจอมพลสฤษดิ์ต่างก็แก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันทุกด้าน จึงทำให้มีการปะทะกันบ่อยครั้งระหว่างทหารกับตำรวจ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี จะคอยเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยอยู่ตลอดเวลา โดยเน้นผลประโยชน์ของชาติ และความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกับภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายตัว²⁹ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการแตกความสามัคคีระหว่างทหาร พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ อันทำให้เสียหายต่อทางราชการ กระทรวงที่รับผิดชอบดูแลข้าราชการทั้งสองฝ่าย อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม กับกระทรวง

²⁷ สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0503/11242 ลงวันที่ 1 กันยายน 2510 เรื่อง การพิจารณาหาทางขายไม้ของกลางโดยรวดเร็ว

²⁸ สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตร ที่ กษ.0704/12874 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2510 เรื่อง การพิจารณาหาทางขายไม้ของกลางให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

²⁹ ลิขิต วีระกาน, วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 131.

มทชาติไทย จึงได้ทำความตกลงขึ้นมา 1 ฉบับ เพื่อใช้เป็นระเบียบแบบแผนการปฏิบัติอันเป็นการป้องกันกระทบกระทั่งระหว่างทหาร พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ข้อตกลงที่ทำขึ้นเรียกว่า ข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในคดีอาญา พ.ศ.2498 ซึ่งเมื่อได้ตกลงกันแล้วก็ นำข้อตกลงที่ได้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วต่างฝ่ายก็มาออกคำสั่งเป็นการภายใน เพื่อให้ข้าราชการในสังกัดต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนั้น

ตัวอย่าง กระบวนการจัดทำข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ซึ่งถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรี

(สำเนา)

ที่ มท.0503/11242

กระทรวงมหาดไทย

1 กันยายน 2510

เรื่อง การพิจารณาหาทางขายไม้ของกลางโดยรวดเร็ว

กราบเรียน ขณกษ นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0403/5874 ลงวันที่ 28 เมษายน 2510
 สิ่งที่มาด้วย ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตร เรื่อง การปฏิบัติ
 เกี่ยวกับไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึง แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
 25 เมษายน 2510 ให้กระทรวงมหาดไทยรีบแก้ไขระเบียบการจำหน่ายของกลางทั้งในกรณี
 ที่มีตัวผู้ต้องหาและไม่มีผู้ต้องหา เกี่ยวกับคดีลักลอบตัดฟันไม้ ให้จำหน่ายไม้ของกลางได้เร็ว
 ที่สุด ตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับทราบ ไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
 แล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเรื่องนี้ในรูปกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวง
 มหาดไทยเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรม
 อัยการ ผู้แทนกรมป่าไม้ และผู้บังคับการตำรวจป่าไม้ ผลของการประชุมได้ตกลงในหลัก
 การตามที่ได้แนบเสนอมาพร้อมนี้

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยใคร่ขอประทานกราบเรียนเป็นข้อสังเกตว่า ป่าไม้เป็น
 ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 1304 ถือว่า
 เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งโดยข้อเท็จจริงก็เป็นของรัฐนั่นเอง จึงได้กำหนดข้อตกลง
 นี้ขึ้นใช้บังคับก่อนเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับไม้ของกลางรวดเร็วขึ้นตามนโยบายของ
 รัฐบาล

อย่างไรก็ดี การสั่งคืนไม้ของกลางไปโดยรวดเร็วในลักษณะนี้อาจมีผู้ฟ้องร้อง
 พนักงานสอบสวนทั้งในทางแพ่งและทางอาญาภายหลัง กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าผล
 ประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นนั้นกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร เป็นผู้ได้รับจากการจำหน่ายไม้ของ
 กลาง ฉะนั้นหากพนักงานสอบสวนถูกฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายก็ควรที่กรมป่าไม้
 กระทรวงเกษตร จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนพนักงานสอบสวน ตามจำนวนเงินที่พึงจะต้อง
 ชำระนั้น

สำหรับการดำเนินการต่อไป เพื่อมิให้ปัญหากระทรวงมหาดไทยก็ได้ทำความเข้าใจ
กับกระทรวงเกษตร ให้พิจารณาแก้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เกี่ยวกับกรณีนี้ให้รัดกุม และ
ให้มีผลบังคับในการจำหน่ายไม้ของกลางในฐานะไม้ของรัฐได้ชัดเจน ทั้งนี้ปัญหาในเรื่องล่า
ซำก็จะมี

จึงขอประทานกราบเรียนมาเพื่อขอได้โปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วยคำาก็ขอได้
โปรดนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและอนุมัติในหลักการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พลเอก ป.จารุเสถียร

(ประภาส จารุเสถียร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำเนาถูกต้อง

(น.ส.ทัศนีย์ วินิจสา)

นักวิชาการป่าไม้ 5

กองอนุรักษ์สัตว์ป่า

(สำเนา)

ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตร
เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้

อย่างมติดณะรัฐมนตรี เพื่อให้การจำหน่ายไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เป็นไปโดยรวดเร็ว ตามมติดณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2510 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร จึงวางระเบียบให้ถือเป็นหลักปฏิบัติ ดังนี้

1. เมื่อมีคดีความผิดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว สำหรับไม้ของกลางที่ตรวจยึดได้ ให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาตามระเบียบของกระทรวงเกษตร

2. ในคดีที่ไม้รู้ตัวผู้กระทำผิด และไม่มีผู้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ไม้ของกลาง ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับไม้ของกลาง ดังนี้

(1) ไม้ของกลางที่เป็นไม้สักหรือไมยางในราชอาณาจักร ซึ่งตัดฟันโดยมิได้รับอนุญาต ให้พนักงานสอบสวนส่งคืนไม้ของกลางให้แก่กรมป่าไม้รับไปได้ทันที

(2) ไม้ของกลางที่เป็นไม้ทงท้าวอื่น ๆ นอกจากไม้สักหรือไมยาง ซึ่งอาจมีผู้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ประกาศโฆษณาเจ้าของผู้มกรรมสิทธิ์ในไม้นั้นโดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของพนักงานสอบสวน บ้านกำนัน และที่ที่พบไม้นั้นอยู่ไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อพ้นกำหนด 30 วันแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดต่อสู้กรรมสิทธิ์ และป่าไม้จังหวัดนำพยานหลักฐานมาแสดง หรือยืนยันรับรองว่าไม้ของกลางที่ตรวจยึดเป็นไม้ที่ถูกลักลอบตัดฟันมาจากป่าในราชอาณาจักรไทย ให้พนักงานสอบสวนคืนไม้ของกลางให้แก่ป่าไม้รับไปได้ทันที เว้นแต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าจำเป็นจะต้องรักษาไม้ของกลางบางท่อนหรือบางส่วนไว้เพื่อประโยชน์แก่คดีต่อไปก็อาจขอให้กรมป่าไม้เก็บรักษาไว้ก่อนได้

(3) ไม้ของกลางที่ตรวจยึดได้ หากได้ตัวผู้กระทำผิดและผู้นั้นไม่ต่อสู้กรรมสิทธิ์ไม้ของกลางนั้นเป็นที่เสื่อง่าย หรือถ้าทวงช้าไว้จะเป็นการเสื่องความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนกับค่าของกลางนั้น ให้พนักงานป่าไม้ผู้รับผิดชอบร่วมกับพนักงานสอบสวนในท้องที่เกิดเหตุนี้ ทำบันทึกรายละเอียดบัญชีไม้ของกลาง ตลอดจนร่องรอยหลักฐานต่าง ๆ บนไม้ของกลางไว้ แล้วเสนอขออนุมัติตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมป่าไม้ นำออกขายทอดตลาดก่อนถึงกำหนดได้ เมื่อขายแล้วเงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใด ให้ถือไว้แทนไม้ของกลางนั้น

(4) การสั่งงดการสอบสวนและการคืนไม้ของกลางในข้อ (2) จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 3 เดือน นับแต่วันทำการจับกุม เว้นแต่กรณีใดที่มีความจำเป็นดำเนินการไม่ทันตามกำหนดให้รายงาน ขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชาในระดับกรม

(5) ในกรณีที่มีการลักลอบตัดไม้รายใหญ่ หรือคดีที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่จะร่วมมือช่วยเหลือผู้กระทำผิด ถ้าปล่อยให้ดำเนินการไปตามลำพังหรือตามข้อตกลงที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้คดีเสียหายผู้บังคับบัญชาในระดับกรมหรือระดับกระทรวง ทำความตกลงกันส่งเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ทั้งสองฝ่ายออกไปร่วมพิจารณาคำเนินการเป็นเรื่อง ๆ ไป

ข้อตกลงนี้ให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2510 เป็นต้นไป

(ลงนาม) พลเอก ป. จารุเสถียร

(ลงนาม) ประกาศสทกรณ์

(ประกาศ จารุเสถียร)

(พระประกาศสทกรณ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมตำรวจ

สำเนาถูกต้อง

(น.ส.ทัศนีย์ วินิจสร)

นักวิชาการป่าไม้ 5

กองอนุรักษ์สัตว์ป่า

(สำเนา)

ที่ สร.0403/13637

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

28 กันยายน 2510

เรื่อง การพิจารณาหาทางขายไม้ของกลางโดยรวดเร็ว

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร

อ้างถึง หนังสือที่ สร.0403/5874 ลงวันที่ 28 เมษายน 2510

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือที่ มท.0503/11242 ลงวันที่ 1 กันยายน 2510

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าว่า ในขั้นนี้ให้กระทรวงมหาดไทยรีบแก้ไขระเบียบการจำหน่ายไม้ของกลาง ทั้งในกรณีที่มีผู้ต้องหาและไม่มีผู้ต้องหาเกี่ยวกับคดีลักลอบตัดไม้ให้จำหน่ายไม้ของกลางได้เร็วที่สุดก่อน ตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายทวี แรงขำ) ได้รับทราบไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาหาทางขายไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้โดยรวดเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2510 ลงมติเห็นชอบด้วยและอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

จึงขอยืนยันมา ได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

สำเนาถูกต้อง

(ลงชื่อ)

มนูญ บริสุทธ์

(นายมนูญ บริสุทธ์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(น.ส.ทัศนีย์ วินิจสร)

นักวิชาการป่าไม้ 5

กองอนุรักษ์สัตว์ป่า

(สำเนา)

มติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2510

ที่ กษ 0704/12874

กรมป่าไม้

20 พฤศจิกายน

เรื่อง การพิจารณาหาทางขายไม้ของกลางให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาเอกสารตามรายละเอียดในบัญชีแนบท้ายหนังสือนี้ รวม 5 ฉบับ

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2510 วางหลักเกณฑ์การจำหน่ายไม้ของกลางให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ตามนัยข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรที่ได้แนบมาพร้อมนี้

โดยที่ เรื่องนี้เป็นนโยบายรัฐบาลที่พึงประสงค์จะให้มีการจำหน่ายไม้ของกลางให้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงใคร่ขอความร่วมมือความเข้าใจตามนัยข้อตกลงมาเพื่อโปรดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ดังนี้

1. การดูแลรักษาไม้ของกลางซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรตามนัยข้อ 1 นั้น หมายถึง บรรดาไม้ของกลางที่ตรวจยึดได้และอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษา ตามระเบียบปฏิบัติราชการป่าไม้ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 กันยายน 2497

2. ในกรณีไม้ของกลางเป็นไม้สักและไม้อย่างที่ตรวจยึดได้ไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด และไม่ มีผู้ได้แย้งกรรมสิทธิ์ไม้ของกลางตามนัยข้อตกลงข้อ 2(1) เมื่อพนักงานสอบสวนคืนให้กรมป่าไม้ ซึ่งตาม พ.ร.บ.บริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอแล้วแต่กรณี เป็นผู้รับมอบในนามของกรมป่าไม้แล้วเสนอจำหน่ายให้แก่ ออ.ป. ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2502 ต่อไป

3. ในกรณีไม้ของกลางเป็นไม้อื่น ๆ ตามนัยข้อตกลงข้อ 2(2) เมื่อได้ประกาศโฆษณาและป่าไม้จังหวัดได้ยืนยันแล้ว พนักงานสอบสวนคืนไม้ของกลางให้ก็ขอให้จังหวัด ดำเนินการเสนอจำหน่ายให้แก่ ออ.ป. ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2502 ต่อไป

4. การจำหน่ายไม้ของกลางระหว่างคดีตามนัยข้อตกลงข้อ 2(3) ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้นั้น ในการขออนุมัติทุกรายให้ระบุบัญชี ชนิดไม้ ตลอดจนรอยดวงตราและเหตุผลให้ชัดเจนเพื่อที่จะเป็นแนวทางวินิจฉัยได้โดยไม่ชักช้า

5. ถ้าเป็นคดีร้ายใหญ่ หรือกรณีที่สงสัยว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีส่วนรู้เห็นเป็นใจ ก็ขอให้จังหวัดรีบรายงานกรมป่าไม้เพื่อดำเนินการต่อไป ตามนัยข้อตกลงข้อ 2(5) โดยเคร่งครัดต่อไป

6. โดยที่การจำหน่ายไม้ของกลางให้รวดเร็วดังกล่าวนี้อาจมีผู้แย้งสิทธิภายหลังได้ ฉะนั้นเพื่อสะดวกแก่การค้นหาพิจารณาในภายหลัง จึงขอให้จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี แยกบัญชีไม้ของกลางที่จำหน่ายตามนัยข้อตกลงนี้ออกจากบัญชีไม้ของกลาง ในกรณีที่มีผู้ต้องหาเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก และให้มีรายละเอียดชัดเจนพอที่จะค้นหาภายหลังได้โดยสะดวก

ทั้งนี้ จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงนาม) คุสิต พานิชพัฒน์
 (นายคุสิต พานิชพัฒน์)
 อธิบดีกรมป่าไม้

สำเนาถูกต้อง

(น.ส.ทัศนีย์ วินิจสร)
นักวิชาการป่าไม้ 5
กองอนุรักษ์สัตว์ป่า

(สำเนา)

ที่ กษ 0704/12875

กรมป่าไม้

20 พฤศจิกายน 2510

สำเนาหนังสือข้างบนนี้

ส่งมาเรียน รองอธิบดีทั้งสองท่าน เพื่อทราบ

ส่งมาเรียน ผู้อำนวยการกอง กองคุ้มครอง ผู้อำนวยการกอง
กองโครงการ และผู้บังคับการกองสำรวจป่าไม้ เพื่อทราบส่งมาเรียน หัวหน้ากองทุกกอง ป่าไม้เขตทุกเขต พนักงานป่าไม้เอกทุกท่าน
และผู้อำนวยการโรงเรียนป่าไม้แพร่ เพื่อทราบ(ลงนาม) คุณุต พานิชพัฒน์
(นายคุณุต พานิชพัฒน์)
อธิบดีกรมป่าไม้

กองคุ้มครอง

สำเนาเอกสารส่งพร้อมหนังสือกรมป่าไม้ที่ กษ 0704/12874 ลงวันที่ 20
พฤศจิกายน 2510 มีดังนี้

1. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.0403/5875 ลงวันที่ 28
เมษายน 2510 จำนวน 2 แผ่น
2. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.0403/13637 ลงวันที่ 28
กันยายน 2510 จำนวน 1 แผ่น
3. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0503/11242 ลงวันที่ 1 กันยายน
2510 จำนวน 2 แผ่น
4. สำเนาข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตร เรื่องการปฏิบัติ
เกี่ยวกับไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ จำนวน 1 แผ่น
5. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0503/ว.552 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน
2510

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวทัศนีย์ วินิจสร)

นักวิชาการป่าไม้ 5 กองอนุรักษ์สัตว์ป่า

ข้อตกลงฉบับนี้ใช้สืบต่อกันมาจนกระทั่งปี พ.ศ.2532 จึงได้มีการทำข้อตกลงขึ้นมาใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนไป โดยผ่านความเห็นชอบเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้มีผลยกเลิกข้อตกลงฉบับปี 2510 และให้ใช้ข้อตกลงฉบับปี 2532 แทน จนกระทั่งมาถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งมีความที่ตกลงกันดังนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรฯ เรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2510 และข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับสัตว์ป่า และซากของสัตว์ป่า และของกลางอื่น ๆ ในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ฉบับลงวันที่ 14 ธันวาคม 2523

ข้อ 2 ของกลางตามข้อตกลงนี้ ได้แก่ บรรดาไม้ ของป่า สิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใด บรรดาที่ทำด้วยไม้ สัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่ตรวจยึดได้ในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้

ข้อ 3 ของกลางที่ตรวจยึดได้ในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ทุกชนิด ยกเว้นของกลางที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนฯ มอบให้กรมป่าไม้รับไปดูแลรักษา และจัดการระเบียบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยเร็ว

ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และจัดการของกลางตามวรรคหนึ่ง ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้

สำหรับของกลางที่เป็นอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิดให้ส่งมอบพนักงานสอบสวนรับไปเก็บรักษา และดำเนินการตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย และระเบียบการเก็บรักษาของกลางของกรมตำรวจ

ข้อ 4 ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับกรมป่าไม้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

ในคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปและไม่มีผู้ใดได้แจ้งกรมสิทธิฯ โดยประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของพนักงานสอบสวนที่ทำการกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และที่พบหรือที่ตรวจยึดของกลางนั้น ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้ว ไม่มีผู้ใดแจ้งกรมสิทธิฯ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้รับผิดชอบดูแลรักษาของกลางนั้นทราบ เพื่อดำเนินการตามระเบียบต่อไป

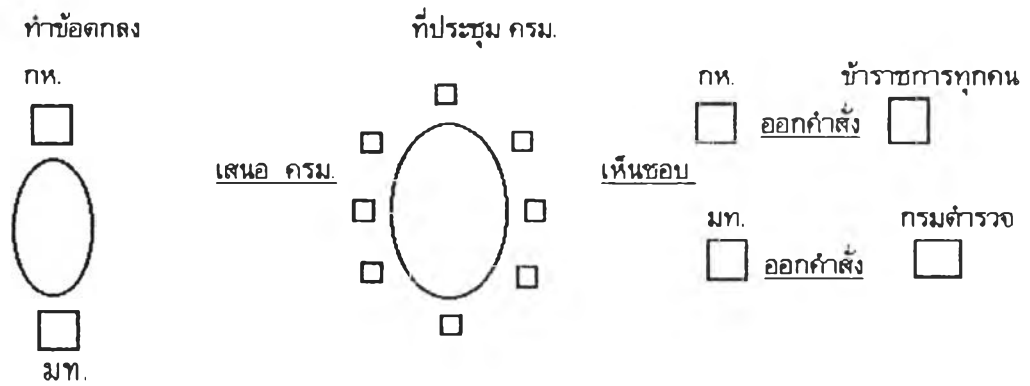
ในกรณีไม่ปรากฏว่า ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนและงดการสอบสวน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการสืบสวนและงดการสอบสวน ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น

ข้อ 5 ของกลางที่ตรวจยึดไว้ ตามข้อ 2 ยกเว้นของกลางที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน หากเป็นของที่เสื่อง่าย หรือถ้าวรจนคดีถึงที่สุดจะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนกับค่าของกลาง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาของกลางขอความเห็นชอบจากพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ ผู้รับผิดชอบคดีนั้น เพื่อดำเนินการจำหน่ายหรือทำลายในระหว่างคดีแล้วแต่กรณี ตามระเบียบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้ร่วมกับพนักงานสอบสวนจัดการบันทึกรายละเอียดคำพิรุธพรรณ ตลอดจนร่องรอยหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับของกลางนั้นไว้ก่อน เมื่อจำหน่ายแล้วได้เงินจำนวนสุทธิเท่าใด ให้ถือไว้แทนของกลางนั้น

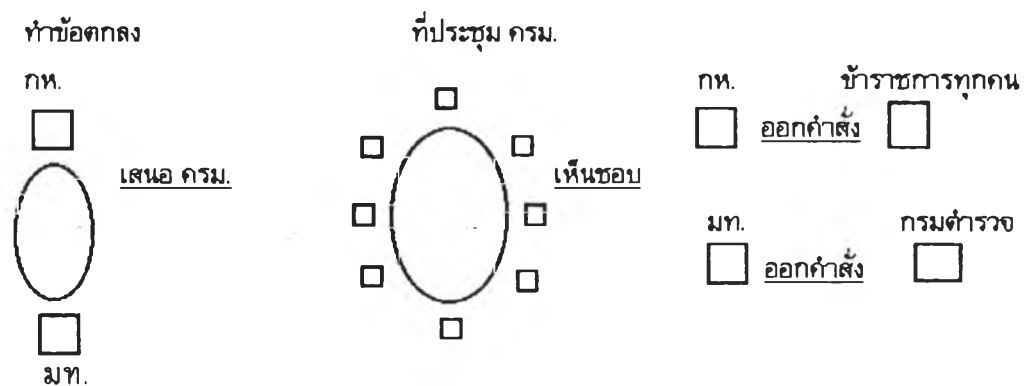
ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

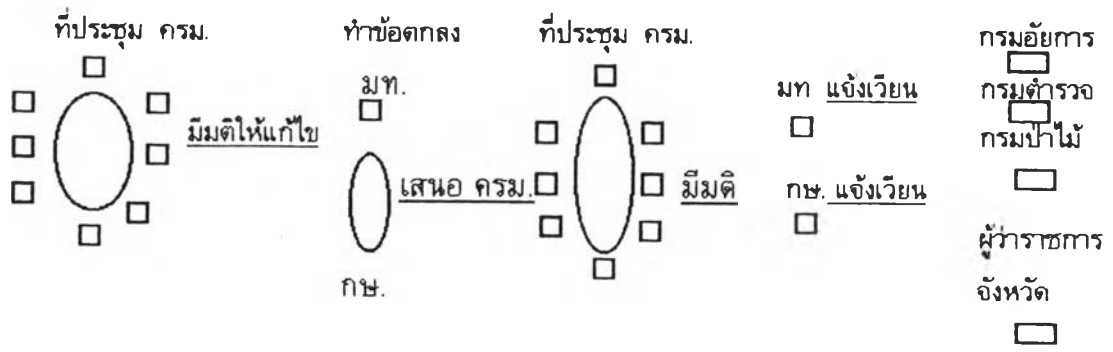
ข้อ 6 ของกลางที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจยึดไว้ ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ถ้ามีผู้ร้องขอคืนในระหว่างคดี ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีแจ้งให้ป่าไม้เขตหรือป่าไม้จังหวัดท้องที่ผู้รักษาของกลาง แล้วแต่กรณี พิจารณาเสนอกรมป่าไม้เพื่อดำเนินการขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว จึงจะคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่ได้

จากกระบวนการจัดทำข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้สามารถ
ที่จะเขียนแผนภูมิได้ดังนี้



เปรียบเทียบแผนภูมิกระบวนการของข้อตกลงฯ ทั้งสอง
แผนภูมิ ก ข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย
แผนภูมิ ข ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์





ตัวอย่าง คำสั่งที่ให้ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้ต้องหาในความผิดอาญาที่อ้างความเห็นจากคณะรัฐมนตรี

คำสั่งกระทรวงกลาโหม

ที่ 279/23761

เรื่อง ให้ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย

ด้วยทางราชการได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรที่จะได้มีระเบียบปฏิบัติและการประสานงานระหว่างทหาร พนักงานฝ่ายปกครอง และตำรวจ ในกรณีที่มีเรื่องผิดพ้องหมองใจเกิดขึ้นระหว่างทหาร พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจเพื่อเป็นทางป้องกันมิให้เกิดเหตุร้าย อันจะเป็นการบั่นทอนความสามัคคีในระหว่างกันและกันขึ้น จึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย กำหนดข้อปฏิบัติขึ้นไว้ตามที่ได้แนบมาท้ายคำสั่งนี้ ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

ฉะนั้น เพื่อบรรลุผลสมความมุ่งหมายของทางราชการ จึงให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามข้อตกลงที่กล่าวนี้โดยเคร่งครัด ตั้งแต่ 1 ส.ค.98 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2498

(ลงชื่อ) จอมพล ป.พิบูลสงคราม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

จะเห็นว่ากระบวนการขั้นตอนในการจัดทำข้อตกลง และการบังคับตามข้อตกลงของทั้งสองข้อตกลง มีลักษณะคล้ายกันคือ มีกรณีปัญหาที่ต้องแก้ไข หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งก็ได้แก่ กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ได้แก้ไขเหตุการณ์การรบวิวาทระหว่างทหารกับตำรวจโดยการทำข้อตกลงฯ ขึ้นมา 1 ฉบับ สำหรับในกรณีของปัญหาในการจำหน่ายไม้ของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ ก็เป็นกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเมื่อทั้งสองกระทรวงได้มาทำความตกลงกันแล้วก็จะนำข้อตกลงเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

ซึ่งในขั้นตอนครั้งนี้จากหลักฐานที่ปรากฏมีความแตกต่างกันตรงที่ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ประชุมมีมติ แต่ในข้อตกลงระหว่างกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ที่ประชุมให้ความเห็นชอบ และในขั้นตอนการบังคับใช้ในกรณีของข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ทั้งสองฝ่ายต้องมาออกคำสั่งเป็นการภายใน เพื่อให้ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยอ้างความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ส่วนข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพียงแต่แจ้งเวียนให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 ถ้าพิจารณาจากกระบวนการจัดทำและการบังคับใช้แล้ว มีลักษณะที่จะเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารได้ เพราะผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินแล้ว แต่ข้อตกลงที่เกิดขึ้นไม่ใช่มติคณะรัฐมนตรี เพราะหน่วยงานที่ปฏิบัติตามข้อตกลงจะต้องมาออกเป็นคำสั่งเป็นการภายในอีกครั้งหนึ่ง

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการให้ความเห็นชอบของข้อตกลงฯ

ในสมัยก่อน อำนาจหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลอยู่ในวงจำกัด มีขอบเขตแค่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของรัฐ และรัฐบาลได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างมากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม รัฐได้เข้ามารับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการในทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญของรัฐ การพัฒนาที่ดิน การก่อสร้าง การขนส่ง การประปา การไฟฟ้า และบริการสาธารณสุขทั้งหลายอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐทั้งสิ้น ในด้านความเป็นอยู่ของประชาชนรัฐก็ขยายตัวไปในรูปของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) รัฐได้จัดหาและควบคุมการให้สวัสดิการและการประกันสังคม³⁰ เป็นต้น

³⁰อมร จันทรสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530, หน้า 85.

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการกระทำการ การตัดสินใจ การกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ มีที่มาจากหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรี "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน"

คำว่า "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพราะหน้าที่ก่อให้เกิดอำนาจ และอำนาจที่ได้รับนี้เองทำให้การกระทำการตามหน้าที่ประสบความสำเร็จ

อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือที่เคยเรียกกันมาว่า อำนาจบริหาร (Executive Power) มีความสำคัญมากอาจกล่าวได้ว่าหมายถึง การดำเนินการทุกอย่างในการปกครองบ้านเมือง เพื่อให้ประชาชนมีความสุข อยู่ดีกินดี บำรุงส่งเสริมประชาชนในทุกทาง ดูแลบ้านเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (to enforce the law) มีหน้าที่สำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของประเทศ และเป็นผู้นำทางการเมือง บริหารประเทศในกิจการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง ประเพณีการปกครองในระบอบรัฐสภา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตลอดจนระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วพอจะจำแนกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ได้เป็น 2 ประการคือ

- 1.1 กรณีที่มีกฎหมายกำหนด
- 1.2 กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนด

สำหรับข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ ทหารเป็น ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา (พ.ศ.2498 เกิดมาจากกรณีที่มีการกระทบกระทั่ง จากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจกับทหารอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการวิวาทระหว่างทหารกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจกันอยู่เสมอ ซึ่งทำให้บ้านเมืองเกิดความไม่สงบเรียบร้อย ประกอบกับทั้งสองฝ่ายต่างก็มีอาวุธ เพราะเป็นผู้ที่ถืออาวุธได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเกิดการวิวาทแต่ละครั้ง จึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปด้วย จึงถือว่าการวิวาทระหว่างทหารกับพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ เป็นการทำให้บ้านเมืองไม่สงบ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดูแลบ้านเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย ดังนั้นการที่ คณะรัฐมนตรี เห็นชอบร่วมกันในการที่จะแก้ไขปัญหาการวิวาทแตกความสามัคคีของทั้งสองฝ่ายด้วยการให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบดูแลทั้งสองฝ่าย คือ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมผู้ดูแลรับผิดชอบบังคับบัญชาทหาร กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้ดูแลรับผิดชอบบังคับบัญชาพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ไปหาทางแก้ไขและป้องกัน

มิให้เกิดเหตุร้าย ซึ่งทั้งสองฝ่ายก็ได้มาทำความตกลงกันเป็นข้อตกลงขึ้นมา 1 ฉบับ เป็นข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปฏิบัติและประสานงาน ในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 ซึ่งเมื่อภายหลังที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันแล้วก็นำเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้รับทราบถึงวิธีการแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายได้คิดร่วมกันโดยทำเป็นข้อตกลงฯ เพื่อให้เป็นระเบียบปฏิบัติทางราชการให้ทั้งสองฝ่ายต้องถือปฏิบัติ อันจะป้องกันการกระทบกระทั่งของทั้งสองฝ่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ให้ความเห็นชอบตามที่สองฝ่ายได้ทำข้อตกลงกันไว้ และถ้าพิจารณาจากเรื่องทีคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยวิธีการประชุมร่วมกัน เพื่อวินิจฉัยและตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับงานด้านนโยบาย การประสานงานตลอดจนควบคุมการบริหารและการปฏิบัติงานของกระทรวงทบวงกรม รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองท้องถิ่น จากการที่ได้ศึกษาปรากฏว่าเรื่องการให้ความเห็นชอบข้อตกลงก็เป็นเรื่องหนึ่งที่จะนำเสนอเข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรี ในยุค พ.ศ.2475 - 2500 มีหลักฐานการประชุมคณะรัฐมนตรีการวินิจฉัยและตัดสินใจร่วมกันนี้ได้ เพราะถือว่าเป็นเรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมาอนุมัติหรือขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรี กล่าวคือจากหลักฐานที่หลวงข้าราชการนาว่าสวัสดิ์ ได้กล่าวถึงกิจการของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนสาระสำคัญอันเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเป็นปกติ 12 เรื่องด้วยกัน ในช่วงปี พ.ศ.249 - 2500 คือ

1. เรื่องที่กำหนดไว้ โดยบทบัญญัติหรือตามความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา พระบรมราชโองการ พระราชหัตถเลขา เป็นต้น

2. เรื่องที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น การใช้กฎอัยการศึก การประกาศภาวะสงคราม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ และการพระราชทานอภัยโทษ

3. เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ทูตเกล้าถวายฎีกา เช่น เรื่องคนต่างด้าว อุทธรณ์ของดการเนรเทศ และเรื่องที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าจะต้องขอพระบรมราชานุญาต หรือพระบรมราชานุมัติ เช่น การทำเหมืองแร่ การสาธารณูปโภค การแปลงชาติ เป็นต้น

4. เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ท้าหรือมา การเศรษฐกิจ การเทศบาล และการศึกษา เป็นต้น

5. เรื่องต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงหารือรัฐบาล เช่น เรื่องการอัญเชิญสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับประเทศเป็นการชั่วคราว และการตั้งคณะกรรมการพระราชวัง เป็นต้น

6. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีสั่งการไป และกระทรวงเจ้าหน้าที่รายงานขึ้นมา เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

7. เรื่องที่มีระเบียบเดิมว่าต้องขอพระบรมราชานุญาต หรือพระบรมราชานุมัติ เช่นเรื่องระดับตราต่างประเทศและการพระราชทานยศ หรือถอดถอนยศ บรรดาศักดิ์

8. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีวางระเบียบไว้ว่าให้นำเสนอ เช่น เรื่องการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการตั้งตำแหน่งใหม่จากเงินเดือนเหลือจ่าย

9. เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติ เช่น การตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ และการตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

10. เรื่องที่เป็นปัญหาซึ่งกระทรวงต่าง ๆ คดงกันไม่ได้ และรายงานขึ้นมาเพื่อรับการวินิจฉัยชี้ขาดจากคณะรัฐมนตรี

11. เรื่องที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น เรื่องการเปิดปิดสภาผู้แทนราษฎร หรือตั้งประธานและรองประธานสภา การคอบกระทำที่เป็นราชการส่วนรวม การรับรองผู้คิดร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เสนอ

12. เรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมาขออนุมัติ หรือขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรี³¹

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการจัดทำข้อตกลง และการบังคับใช้ข้อตกลงในหัวข้อ ก และเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการให้ความเห็นชอบข้อตกลง จะเห็นว่าข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปฏิบัติและการประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 มีลักษณะที่เป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารที่มีผลบังคับที่ใช้ต่อหน่วยงานที่มาทำความตกลงกัน เพราะได้ผ่านความเห็นชอบโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้การประชุมร่วมกันเพื่อให้ความเห็นชอบอนุมัติ หรือวินิจฉัยชี้ขาดร่วมกัน เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ตัวข้อตกลงไม่ใช่มติคณะรัฐมนตรี เพราะในกระบวนการบังคับใช้ ข้อตกลงจะต้องนำมาออกเป็นคำสั่งเป็นการภายในอีกครั้งหนึ่งไม่ได้แจ้งเวียนให้ทราบเหมือน มติคณะรัฐมนตรี

³¹ ทลวงข้าราชการนาวัสวีสต์ ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของทบวงการเมือง, (พระนคร : โรงพิมพ์นิติ, 2479, หน้า 267 - 267).

4.1.3 บั๊อดทกลกกับสัญญาทางปกครอง

คำว่า "สัญญาทางปกครอง" นั้น เป็นคำที่แปลมาจากคำภาษาฝรั่งเศสที่ว่า "contrats administratifs" นอกจากนี้ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่ใกล้เคียงกัน คือ คำว่า "สัญญาของฝ่ายปกครอง" คำดังกล่าวทั้งสองนี้มีความหมายอย่างเดียวกันหรือแตกต่างกันอย่างไรสมควรทำความเข้าใจร่วมกันเสียก่อนดังนี้ ในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง นอกจากจะใช้วิธีการทางกฎหมาย โดยทำ "นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว" แล้วฝ่ายปกครองยังใช้วิธีการทำสัญญาได้อีกด้วย สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นเรียกกันว่า "สัญญาของฝ่ายปกครอง (contracts de Administration)" โดยผ่านปกครองอาจพิจารณาเลือกได้ว่าคนประสงค์จะทำสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนอย่างเดียวกับที่เอกชนทำสัญญาระหว่างกันหรือว่าคนประสงค์จะทำสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษคือระบบกฎหมายปกครอง

สัญญาประเภทแรกเรียกว่า สัญญาของฝ่ายปกครองที่เป็นไปคาคมกฎหมายเอกชน (Contrats de droit privé/de Administration) ซึ่งจะต้องนำระบบกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาประเภทนี้จะค้ำองให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา

สัญญาประเภทที่สองเรียกว่า "สัญญาทางปกครอง (contrats administratifs)" ซึ่งค้ำองนำระบบกฎหมายปกครองมาใช้บังคับ และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาประเภทนี้จะค้ำองให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา กรณีจึงสรุปได้ว่า "สัญญาทางปกครอง (contrats administratifs)" เป็นเพียงสัญญาประเภทหนึ่งของ "สัญญาของฝ่ายปกครอง (contrats administratifs)" อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในการจะพิจารณาว่าสัญญาใดที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ จะค้ำองใช้แนวความคิดเรื่องบริการสาธารณะ มาเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณา โดยถือหลักว่าสัญญาใดที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อกำจัดองค์กรหรือการปฏิบัติงานของบริการสาธารณะสัญญานั้นเป็น "สัญญาทางปกครอง" ส่วนสัญญาอื่นใดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ สัญญานั้นก็ไม่ใช้สัญญาทางปกครอง ถ้าพิจารณาจากข้อคกกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ค้ำองทาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 จะเห็นว่าผู้ที่ทำข้อคกกลงได้แก่ กระทรวงกลาโหม กับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งคู่ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยกัน

ซึ่งโดยหลักแล้วสัญญาที่ทำกันระหว่างนิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการของนิติบุคคลมหาชนคาคมปกติยอมใช้ "วิธีการในการบริหารแบบมหาชน" แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งสัญญาแล้วสัญญานั้นเป็นแต่เพียงก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์คาคมกฎหมายเอกชนระหว่างคู่สัญญา ซึ่งไม่มี

ผลประโยชน์ที่ได้รับเกี่ยวเนื่องกับการบริการสาธารณะแต่อย่างใด ถึงแม้สัญญานั้นจะทำโดยองค์กรที่เป็นนิติบุคคลมหาชนก็ตาม สัญญานั้นไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ดังนั้นการจะพิจารณาว่าข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ มีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาอยู่ประเด็นเดียว คือ มีความมุ่งหวังที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของบริการสาธารณะ หรือไม่ ซึ่งคำว่าบริการสาธารณะหมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเราสามารถแยกลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะออกเป็น 5 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง บริการสาธารณะนั้นไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้อำนาจการจัดทำเองหรือในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้อื่นจัดทำเสมอ

2. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอย่างหนึ่ง

3. การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียหายหรืออย่างไรไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อ โดยบทกฎหมายด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว ไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน และแม้แต่การจัดระเบียบราชการบริหารก็มีการแก้ไขอยู่เสมอ ๆ

4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุด เพราะว่าการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่ว่าเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดพักไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย เช่น สมมติว่าการบริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปา หรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงักย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประเมินมิได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการจึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องทำให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอเป็นนิจ เพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากมีผู้ใดมาทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลง ก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้

5. เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพราะบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอกัน ถ้าเป็นกิจการที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลโดยเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมมีสิทธิที่จะได้รับผลปฏิบัติหรือประโยชน์ จากการบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และไม่เฉพาะแต่ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น แต่รวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อนำลักษณะของบริการสาธารณะมาพิจารณากับวัตถุประสงค์ของข้อตกลงที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ทหารวิวาทกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอันเป็นการแก้ไขปัญหาการวิวาทที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องเข้าอำนวยความสะดวกจัดทำเอง จะพบว่า วัตถุประสงค์ของการทำข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยที่ต้องการแก้ไขปัญหาคกรวิวาทระหว่างทหาร พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะคือรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในบ้านเมืองอย่างหนึ่ง ดังนั้นข้อตกลงที่สร้างขึ้นจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่งด้วยเช่นกัน

4.2 สถานะทางกฎหมายของข้อตกลงฯ

4.2.1 ข้อตกลงมีสถานะเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาในเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลง โดยพิจารณาจากกระบวนการในการจัดทำข้อตกลงและการบังคับใช้พร้อมทั้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินได้ข้อสรุปว่า ข้อตกลงมีลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง เพราะเกิดมาจากการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีในการสั่งการให้ทำข้อตกลง และเมื่อได้ไปทำความตกลงกันแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ได้ให้ความเห็นชอบกับข้อตกลงนั้นอีกครั้งหนึ่ง แต่ข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารนี้ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะไม่ได้จัดทำโดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 92 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมาย จะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ มหาคษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้ และข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารก็ไม่ได้อธิบายการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือแนะแนวทางการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้

องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง อันจะเข้าลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นข้อคกลงภายในของฝ่ายบริหารจึงไม่มีผลบังคับต่อประชาชนโดยตรง แต่ในระบบบริหารราชการ ข้อคกลงภายในของฝ่ายบริหารถือได้ว่าเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดมาจากองค์กรสูงสุดทางบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้สั่งให้จัดทำข้อคกลงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานขององค์กรภายในของฝ่ายบริหารสององค์กรขึ้นไป และเมื่อจัดทำแล้วจะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งมีผลทำให้องค์กรที่มาทำความตกลงกันภายใต้คำสั่งของคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามข้อคกลงที่เป็นข้อคกลงภายในของฝ่ายบริหารอย่างเคร่งครัด เพราะการไม่ปฏิบัติตามข้อคกลงถือว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งก็ได้แก่ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 สำหรับผลทางกฎหมายของข้อคกลงที่มีสถานะเป็นข้อคกลงภายในของฝ่ายบริหารนั้น เมื่อเราทราบแล้วว่าข้อคกลงเกิดมาจากคำสั่งของคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยไปจัดทำข้อคกลงเพื่อแก้ปัญหาการวิวาทระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจกับทหาร เมื่อทำความตกลงกันเสร็จแล้วก็นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ดังนั้นผลในทางกฎหมายของข้อคกลงภายในของฝ่ายบริหารจึงต้องพิจารณาจากอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ อำนาจของคณะรัฐมนตรีว่ามีอยู่ตามกฎหมายอย่างไร ข้อคกลงภายในของฝ่ายบริหารอันเกิดมาจากบัญชาของคณะรัฐมนตรีก็มีอยู่อย่างนั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่คณะรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงต่อราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และมีอำนาจควบคุม กำกับ องค์กรกระจายอำนาจอีกด้วย อำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีเป็นการควบคุมองค์กร การกระทำ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกฎหมายมากมายหลายฉบับที่กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิกถอน หรือระงับยับยั้งการกระทำขององค์กรของรัฐที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดของการบังคับบัญชา นอกจากนี้แล้วอำนาจควบคุมกำกับของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจ ก็เป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ทำให้องค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

มาตรา 10 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการจะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ (2) ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติ

ราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

มาตรา 22 บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

มาตรา 28 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของทบวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง

มาตรา 33 บัญญัติให้ อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจึงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาสองลักษณะ กล่าวคือ ถ้ากระทำร่วมกันในคณะรัฐมนตรี ก็จะเป็นอำนาจควบคุมบังคับบัญชา กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการทั้งหมด ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุด แต่ถ้ากระทำแยกกัน นายกรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจกำกับโดยทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่รัฐมนตรีก็จะมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเหนือกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ

การที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นคือ กฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11(1) บัญญัติให้ "นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้" แสดงว่ากฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะควบคุมให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าหากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนได้

มาตรา 19 บัญญัติให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมีได้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ แสดงว่ากฎหมายให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะสั่งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายได้

มาตรา 36 บัญญัติให้ "ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับฯ หรือมติคณะรัฐมนตรี" แสดงว่ากระทรวง ทบวง กรม จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการก็มีอำนาจตรวจและให้คำแนะนำได้

มาตรา 55 บัญญัติให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ การให้เหมาะสมกับท้องที่และจังหวัด" และมาตรา 58 (2) บัญญัติให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย" และมาตรา (4) บัญญัติให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้เป็นการชั่วคราว และรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชา ตามสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเอง

ข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหาร จึงเป็นการสั่งการของคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ฯลฯ ในฐานะที่เป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยตรง ข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหาร จึงมีผลทางกฎหมายในด้านการบริหารงานภายใน และมีอำนาจบังคับตามกฎหมายที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็จะมี

หากยังมีการไม่ปฏิบัติตามอยู่อีก ก็อาจจะมีการถึงขั้นลงโทษคือ การลงโทษทางวินัย และประการสำคัญที่สุดก็คือ การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น เพราะไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้

จะเห็นว่าในเรื่องผลต่อองค์กรของรัฐนี้ ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ โดยอ้างเหตุว่าไม่มีความจำเป็นอีก เพราะสถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากข้อตกลงฯ ถือว่าเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง แต่มีรูปแบบพิเศษที่มีการนำข้อตกลงฯ มาทำเป็นระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการแทนที่จะอยู่ในรูปแบบปกติทั่วไป ดังนั้นข้อตกลงจึงเท่ากับเป็นการสั่งการของคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย โดยกรมตำรวจซึ่งเปลี่ยนมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยตรง หากไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจยับยั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้น โดยผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า หากยังไม่มี การปฏิบัติตามข้อตกลงอยู่อีก ก็อาจจะมีมาตรการถึงขั้นลงโทษ หรือย้ายให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงไปดำรงตำแหน่งอื่น เพราะไม่สามารถจะสนองตอบต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้

และตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสามารถยับยั้งการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ เพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ ตามมาตรา 11 นี้เช่นกัน

สำหรับผลทางกฎหมายของข้อตกลงต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินั้นเมื่อข้อตกลงฯ ถือได้ว่าข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลง ได้แก่

พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาทหารต้องปฏิบัติตามข้อตกลงโดยเคร่งครัด ถ้าไม่ปฏิบัติตามมีความผิดทางวินัยได้ เพราะตามพระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พ.ศ.2521^{*} พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2497^{**} ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2538^{***} ได้บัญญัติให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หากไม่ปฏิบัติตามจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการจะถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 5 “การกระทำผิดวินัยตำรวจนั้น ท่านให้หมายความรวมถึงการกระทำดังจะกล่าวต่อไปนี้

(12) ประพฤติผิดวินัยข้าราชการพลเรือน ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่

มาตรา 5 “วินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร เพราะฉะนั้นทหารทุกคนจักต้องรักษาโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนท่านให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิด ตัวอย่างการกระทำผิดวินัยทหารมีดังต่อไปนี้

(1) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเหนือคน

มาตรา 85 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

มาตรา 88 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อใดเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

สำหรับการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงานด้วยกัน ในปัจจุบันก็ใช้วิธีการมีหนังสือหรือไปยังหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง เพื่อว่าหน่วยงานนั้นจะได้สั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดต่อไป อย่างเช่น จังหวัดทหารบก ราชบุรี เคยมีหนังสือหรือกรมตำรวจในปี 2517 สรุปได้ว่า พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอโพธารามได้มีหนังสือแจ้งให้ฝ่ายทหารมาร่วมฟังการสอบสวน และได้ทำการสอบสวนผู้เสียหายและพยานไปก่อนเวลาที่ฝ่ายทหารจะมาพร้อมฟังการสอบสวนตามกำหนดนัด เมื่อถึงกำหนดนัด พนักงานสอบสวนอ่านคำให้การของผู้เสียหายและพยานซึ่งได้สอบสวนไว้แล้วให้ฝ่ายทหารฟัง โดยให้ฝ่ายทหารเซ็นชื่อเป็นผู้ร่วมฟังการสอบสวน ฝ่ายทหารไม่ยอมโดยจะให้การสอบสวนใหม่ และจังหวัดทหารบก ราชบุรีเห็นว่าการปฏิบัติดังกล่าวมิใคร่เป็นการร่วมฟังการสอบสวนจึงได้หารือว่ากรณีเช่นนี้จะถูกต้องตามข้อตกลงหรือไม่หากไม่เห็นชอบด้วยประการใดก็ขอให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

กรมตำรวจโดยพลตำรวจโทมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมตำรวจ ได้มีหนังสือที่ 0503/13032 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2517 เรื่องให้สั่งกำชับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบถึง ผบช.ต.ก.ว่าเรื่องนี้ คร.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไปก่อนโดยไม่รอให้ทางฝ่ายทหารส่งตัวแทนทหารมาร่วมฟังการสอบสวนนั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบตามข้อตกลงฯ ลักษณะ 2 หมวด 5 ข้อ 24 ทวิ จึงเป็นการบกพร่อง ฉะนั้นจึงให้ท่านสั่งกำชับพนักงานสอบสวนในปกครองได้พึงสังวรในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามระเบียบโดยเคร่งครัด หากพบว่ายังมีเรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นก็ให้พิจารณาทัศนคติไปตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หรือในปี พ.ศ.2520 เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ อยู่เสมอ เช่น มีการใช้กุญแจมือแก่ทหารที่สวมเครื่องแบบ กรณีจึงเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงฯ กระทรวงกลาโหมจึงขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทยให้กำชับเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามข้อตกลงฯ โดยเคร่งครัด

กรมตำรวจโดยพลตำรวจโท ชุมพล โลหะชาละ รองอธิบดีกรมตำรวจ รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ มีบันทึกข้อความที่ 0503/17125 ลงวันที่ 9 กันยายน 2520 เรื่อง ให้กำชับเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามข้อตกลงฯ กับ ผบช.ก., น.ภ.1 ภ.2 ภ.3 ภ.4 ให้กำชับเจ้าหน้าที่ตำรวจในปกครองให้พึงสังวรณก่อนที่จะมีการจับกุม ควบคุม หรือสอบสวน ในกรณีที่ทหารมิได้กระทำผิดในทางอาญา หรือเป็นผู้เสียหายให้ระลึกราคตามนัยข้อตกลงฯ ได้วางระเบียบปฏิบัติหรือให้อำนาจไว้เพียงใด แล้วให้ถือว่าเป็นข้อควรปฏิบัติโดยเคร่งครัด ถ้าความยังปรากฏว่ามีการละเมิดข้อตกลงฯ อยู่อีกโดยไม่มีเหตุผลสมควรแล้วจะถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นโดยตรงที่ไม่สนใจปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงฯ และจะได้รับการพิจารณาทัศนคติทางวินัยอันควรแก่กรณีต่อไป

4.2.2 ข้อตกลงมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง

นอกจากข้อตกลงที่พิจารณาจากกระบวนการในการจัดทำข้อตกลง และการบังคับใช้จะมีสถานะเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งแล้ว ถ้าเรานำข้อตกลงมาพิจารณาเพื่อหาสถานะอีกอย่างหนึ่ง โดยการนำเรื่องของวัตถุประสงค์ในการทำข้อตกลง พร้อมกับรูปแบบของข้อตกลงที่เกิดขึ้นมาพิจารณาร่วมกับกระบวนการในการจัดทำก็พบว่า ข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา 2498 มีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง เพราะเป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยองค์กรของรัฐสององค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหาร และเป็นฝ่ายปกครอง มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนทั้งคู่ มีวัตถุประสงค์ในการทำข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ คือ เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาการวิวาทระหว่างทหารกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง เพราะหน้าที่หลักประการหนึ่งของฝ่ายปกครองคือการเข้ามาอำนวยความสะดวกการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เมื่อข้อตกลงมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง ผลทางกฎหมายก็คือ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายคือ ทั้งกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยจะต้องปฏิบัติตามสัญญาโดยเคร่งครัด จะมีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่งไม่ได้ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาอีกฝ่ายก็สามารถที่นำเรื่องการไม่ปฏิบัติตามสัญญาขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ได้ หรือในกรณีของการเยียวยากรณีที่คู่สัญญาที่ทำข้อตกลงอีกฝ่ายหนึ่งได้ปฏิบัติตามสัญญา คู่ตกลงฝ่ายที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญาก็สามารถที่จะเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้นขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อขอให้อีกฝ่ายเยียวยาให้ได้ และในกรณีที่มีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลง เช่น กรณีของการที่ฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อตกลงแต่ไม่ถูกต้องตามที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการ ปัญหาที่เกิดขึ้นใครจะเป็นผู้ชี้ขาดว่ามีการปฏิบัติตามข้อตกลงแล้วหรือไม่ ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ก็เป็นหน้าที่ของศาลปกครองเช่นเดียวกันที่จะทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีได้แย้งในเรื่องความต้องการของการปฏิบัติตามข้อตกลง อย่างไรก็ตามในแง่ของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อตกลงที่มีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง การแก้ไขไม่สามารถที่จะทำได้เพียงฝ่ายเดียวจะต้องให้คู่สัญญาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขด้วย ซึ่งถ้าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่สัญญาที่ทำขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม จำเป็นที่จะต้องมีการยกเลิก ดังนั้นถ้าเราจะพิจารณาแก้ไขข้อตกลงที่มีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง ถ้าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วย และประกอบกับข้อตกลงที่เป็นสัญญาทางปกครองเป็นข้อตกลงที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนอย่างแจ่มแจ้งก็เป็นเรื่องยากที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก

ข้อตกลง ซึ่งเมื่อพิจารณากับข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ .2498 ที่มีบางส่วนที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข และมีบางส่วนที่จะยกเลิกตามที่ได้อศึกษามาแล้ว ถ้าฝ่ายที่ต้องการจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อตกลงบางส่วนไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่จะ แสดงให้ศาลเห็นว่าข้อตกลงที่สร้างขึ้นผิดหลักกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวมแล้ว ก็ยากที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อตกลงดังกล่าวได้

สำหรับในเรื่องผลทางกฎหมายของข้อตกลงฯ ยังมีประเด็นคำถามที่เกิดขึ้น อีก 1 ประเด็น คือ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนทหารผู้ต้องหา คดีไม่แจ้ง ให้นายทหารมาร่วมฟังการสอบสวน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง แต่คดีนั้นเป็นคดีที่ อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน ถ้าจำเลยที่เป็นทหารได้ต่อสู้ในชั้นศาลว่าการสอบสวนกระทำโดย มีชอบ โดยอ้างว่าพนักงานสอบสวนไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานสอบสวนได้สอบสวนโดยถูกต้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กรณีอย่างนี้จะถือว่าสอบสวนไม่ชอบตามที่จำเลยต่อสู้ได้หรือไม่ สำหรับกรณีนี้ผู้เรียนเห็นว่า เมื่อพนักงานสอบสวนได้กระทำครบทุกขั้นตอน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็น่าจะถือได้ว่าการสอบสวนนั้นชอบแล้ว ส่วนการที่พนักงานสอบสวนไม่ได้แจ้งให้นายทหาร มาร่วมฟังการสอบสวนเป็นแต่เพียงไม่ปฏิบัติตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 20 ซึ่งเป็นระเบียบภายในกรมตำรวจที่ให้ปฏิบัติ ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับ กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งมีคำพิพากษาฎีกาที่ 1419/2509 สนับสนุนความเห็นนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1419/2509

“คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 นั้น ถือเป็นกฎหมายให้อำนาจจำเลย (พนักงานสอบสวน) จะควบคุมใจทักไว้ทำการสอบสวนได้ 30 วัน การที่จำเลยไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่ให้พิจารณาร่วมกับนายอำเภอเสียก่อนควบคุมนั้นเป็น เรื่องภายในเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น ทาเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแต่อย่างใด ไม่