

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการนำข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 มาศึกษาถึงสถานะและผลทางกฎหมายของข้อตกลงพบว่า ข้อตกลงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเพราะไม่ได้มาจากแหล่งอำนาจหรือบ่อเกิดที่จะออกกฎหมายได้ กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติที่ประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา อำนาจในการออกกฎหมายที่เรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติจึงตกอยู่แก่รัฐสภา เพราะฉะนั้นรัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการออกกฎหมายของประเทศไทยแต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ มหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาถึงกระบวนการที่มา และการบังคับใช้ของข้อตกลงฉบับนี้พบว่าข้อตกลงมีกระบวนการในการจัดทำและการบังคับใช้เช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรี เพราะได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงฉบับนี้ได้มาออกคำสั่งเป็นการภายใน เพื่อให้ปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น สถานะของข้อตกลงฉบับนี้ถึงแม้จะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายตามแบบพิธี และไม่มีผลบังคับต่อประชาชนก็ตาม แต่ในระบบบริหารราชการของรัฐ ข้อตกลงมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือส่วนราชการและข้าราชการ และมีอำนาจดูแลเหนือองค์กร กระจายอำนาจและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรในทางบริหารสูงสุดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาฝ่ายปกครองทั้งปวงตามกฎหมายการใช้อำนาจบริหารสูงสุดและการปกครองบังคับบัญชาดังกล่าว อาจแสดงออกโดยการมีคำสั่ง ออกประกาศ หรือระเบียบต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 หรือ

โดยการมีมติคณะรัฐมนตรีที่จะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม สำหรับผลในทางกฎหมาย เมื่อข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 มีสถานะเป็น ข้อตกลง ภายในของฝ่ายบริหาร ผลที่ตามมาคือ ทำให้องค์กรหน่วยงานของรัฐตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงฉบับนี้จะต้องปฏิบัติตาม อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม กับ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็ได้แก่ กรมตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็มีกฎหมายหลายฉบับด้วยกันที่มีมาตรการลงโทษต่อองค์กรหรือหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11

หรือในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาในแต่ละองค์กรของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารเหล่านี้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 22, 26, 33 สำหรับในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็มีความหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หรือในกรณีที่เป็นข้าราชการตำรวจ ก็มีพระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พ.ศ.2521 และในกรณีของทหารก็มีพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2497 ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ ตลอดจนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ และในกรณีระหว่างคู่ตกลงที่ได้มาตกลงด้วยกันคือ กระทรวงกลาโหม กับกระทรวงมหาดไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่ตกลงอีกฝ่ายหนึ่งก็จะมีหนังสือหรือมาโดยตรงเพื่อขอให้ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยเคร่งครัด ซึ่งเท่าที่ผ่านมาก็ได้รับความร่วมมือด้วยดีมาตลอด

จากการศึกษาเรื่องสถานะทางกฎหมายของข้อตกลงฯ นอกจากจะพบว่าข้อตกลงฯ มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้อตกลงภายในของฝ่ายบริหารแล้ว จากการศึกษาถึงกระบวนการจัดทำวัตถุประสงค์ในการจัดทำ และตัวองค์กรผู้จัดทำก็พบว่าข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา ยังมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก้ปัญหาการวิวาทระหว่างทหารกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องเข้าอำนวยความสะดวกการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ อันเป็นบริการสาธารณะที่รัฐพึงจัดให้มีขึ้นอย่างหนึ่ง

สำหรับในประเด็นคำถามของการศึกษาที่มีมาในตอนต้นว่า ในกรณีที่จะขอแก้ไขข้อตกลงจะมีกระบวนการแก้ไขอย่างไร และเพื่อขอแก้ไขแล้วเกิดปัญหาตกลงกันไม่ได้กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งต้องการแก้ไข แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมด้วยจะทำอย่างไร จะหาข้อยุติในเรื่องนี้อย่างไร สำหรับในประเด็นดังกล่าวนี้จากการศึกษาข้อตกลงฯ พบว่า ข้อตกลงฯ ควรที่จะ

มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหลายข้อด้วยกัน เพื่อให้เหมาะกับเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันที่ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ออกมาต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเรื่องที่ควรนำไปขอเสนอให้มีการยกเลิกก็ได้แก่ เรื่อง การจับกุมทททในความผิดเหตุโทษตามข้อตกลงข้อ 8 ที่ปัจจุบันไม่น่าจะมีการปฏิบัติตามข้อตกลงกันแล้ว เพราะจะทำให้เสียเวลาทั้งฝ่ายทททและฝ่ายพนักงานสอบสวน ถ้ากลับมาใช้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เรื่องการร่วมฟังการสอบสวนที่ควรจะให้การปฏิบัติในการร่วมฟังการสอบสวนเป็นเหมือนกับประชาชนและข้าราชการอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 ที่บัญญัติว่า ชั้นสอบสวน ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำคนใด อันเป็นการทำให้ภาพของทททที่เป็นภาพที่มีสิทธิมากกว่าประชาชนอันเกิดมาจากการปฏิบัติตามข้อตกลงข้อ 26 ทวิ นี้หมดไป และเป็นการเปิดโอกาสให้กับทททผู้ต้องหาที่ต้องการจะต่อสู้คดีด้วยตนเอง ด้วยการจัดหาทนายหรือผู้ที่ไว้วางใจมาด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งนายทททพระธรรมนูญจากฝ่ายททท และเพื่อเป็นการทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรมอันเป็นจุดมุ่งหมาย หลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ส่วนข้อตกลงที่ควรจะแก้ไขก็ได้แก่ เรื่อง การตรวจค้นทททตามมาตรา 23 ที่ควรแก้ไขให้การตรวจค้นทททสวมเครื่องแบบ และนายทททชั้นสัญญาบัตรสวมเครื่องแบบในที่สาธารณะสถาน เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 93 ซึ่งจากของเดิมที่การตรวจค้นทททสวมเครื่องแบบต้องมีความสงสัยโดยเหตุอันสมควร และการตรวจค้นนายทททชั้นสัญญาบัตร ที่การตรวจค้นต้องมีเหตุอันควรสงสัยยิ่งกว่าเหตุผลธรรมดาเป็นการตรวจค้นทั้งทททสวมเครื่องแบบ และนายทททชั้นสัญญาบัตรสวมเครื่องแบบในที่สาธารณะสถาน มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครอง เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิดหรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิด ก็สามารถที่จะตรวจค้นได้ อันที่จะทำให้การตรวจค้นทททเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสามารถใช้บังคับได้ เพราะข้อตกลงซึ่งถือว่าเป็นระเบียบปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยที่การตรวจค้นทททครั้งที่ผ่าน ๆ มาที่ปฏิบัติตามข้อตกลง ขัดหลักการดำเนินคดีอาญาคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเรื่องการตรวจค้นจึงทำให้ข้อตกลงฉบับนี้โดยสภาพจริง ๆ แล้ว ไม่สามารถบังคับได้ เพราะไม่ได้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อได้แก้ไขในส่วนที่ทำให้เกิดการผิดหลักความชอบด้วยกฎหมายมาให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องนั้น ๆ ก็จะทำให้ข้อตกลงฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้ และอีกเรื่องหนึ่งของข้อตกลงฉบับนี้ที่ควรแก้ไขก็คือในการควบคุมตัวทททผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนในกรณีที่เป็นคดีที่ทททกระทำความผิดร่วมกับพลเรือน อันเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลททท แต่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมควรที่จะกำหนดในข้อตกลงฯ ว่าในกรณีของทททผู้ต้องหาที่ถูกจับ ถ้าเป็นคดีที่ต้องขึ้นศาลยุติธรรมก็ให้พนักงานสอบสวนควบคุมตามบทบัญญัติใน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะทำให้การสอบสวนผู้ต้องหาเกิดความสะดวกกว่าการที่ให้ฝ่ายทหารไปควบคุมเอง

สำหรับในการขอเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงฯ ฉบับนี้ในทางปฏิบัติถ้าทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามข้อตกลงจะต้องการแก้ไขในสี่ประเด็นตามที่กล่าวมา ปัญหาที่เกิดขึ้นคือใครเป็นตัวแทนในการเสนอขอแก้ไขระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ไปทำความตกลงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตั้งแต่แรกกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาโดยกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นปัญหานี้เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจไปเป็นของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีมีปัญหว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจอันจะต้องโอนความรับผิดชอบหรือไม่ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี

ซึ่งจากการนำมาตรา 9 ตามพระราชกฤษฎีกานี้มาพิจารณาจะพบว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ไปทำข้อตกลงฯ นั้น ไปทำในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของกรมตำรวจเดิม ซึ่งเป็นกรมที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับนี้ เพราะเป็นข้อตกลงที่มีขึ้นเพื่อป้องกันการวิวาทระหว่างทหารกับตำรวจ จากการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อมีการโอนจากกรมตำรวจมาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ยังคงต้องปฏิบัติตามข้อตกลงอันนี้เพราะการปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับนี้อยู่ในประมวลระเบียบการเกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 20 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจอธิบดีกรมตำรวจ อันเข้าหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2441 ที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจหรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจ ให้ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นของข้าราชการตำรวจของสำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติ เพราะฉะนั้นประมวลระเบียบการเกี่ยวกับคดีที่อ้างถึงอำนาจอธิบดีกรมตำรวจ ก็ถือว่าอ้างถึงอำนาจของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๙ โดยที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปทำข้อตกลงฉบับนี้ไปทำในฐานะผู้บังคับบัญชากรมตำรวจ ดังนั้นเมื่อมาตรา ๙ คามพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจ หรือในฐานะผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจมาเป็นของนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการขอเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงฯ จึงตกเป็นของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๙

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 กรณีการแก้ไขหรือยกเลิกข้อตกลงโดยทางคณะรัฐมนตรี

เมื่อทราบแล้วว่านายกรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงฉบับนี้ ขั้นตอนต่อมาคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องทำอย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้ เพื่อพิจารณาจากกระบวนการขั้นตอนของการจัดทำข้อตกลงในครั้งแรกที่มีการเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ได้ทราบถึงปัญหาการรวบวิวาตระหว่างทหารกับตำรวจ จนบ่อยครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งก็ทำให้เกิดความเสียหาย ที่ประชุมจึงได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปทาทางแก้ไข ทั้งสองฝ่ายจึงได้ทำข้อตกลงฉบับนี้ขึ้นเพื่อเป็นระเบียบปฏิบัติราชการป้องกันมิให้เกิดการกระทบกระทั่ง อันนำไปสู่การวิวาทกันอีก ดังนั้นเมื่อต้องการที่ขอแก้ไขข้อตกลงฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงควรที่จะนำเรื่องการแก้ไขข้อตกลงเข้าสู่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยก่อนที่จะเสนอเรื่องการแก้ไขข้อตกลงเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม ต้องมานั่งประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขข้อตกลง ซึ่งทั้งสองฝ่ายอาจจะตั้งตัวแทนมาเจรจาแก้ไขกันได้ เมื่อได้รับความไว้วางใจอย่างไร แล้วจึงให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำเรื่องการแก้ไขข้อตกลงเข้าสู่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อที่ประชุมให้ความเห็นชอบแล้วทั้งสองฝ่ายจึงได้มาออกคำสั่งเป็นการภายในเพื่อให้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่มีการแก้ไข โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้กระทรวงกลาโหมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับที่แก้ไขนั้นต่อไป อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นขั้น

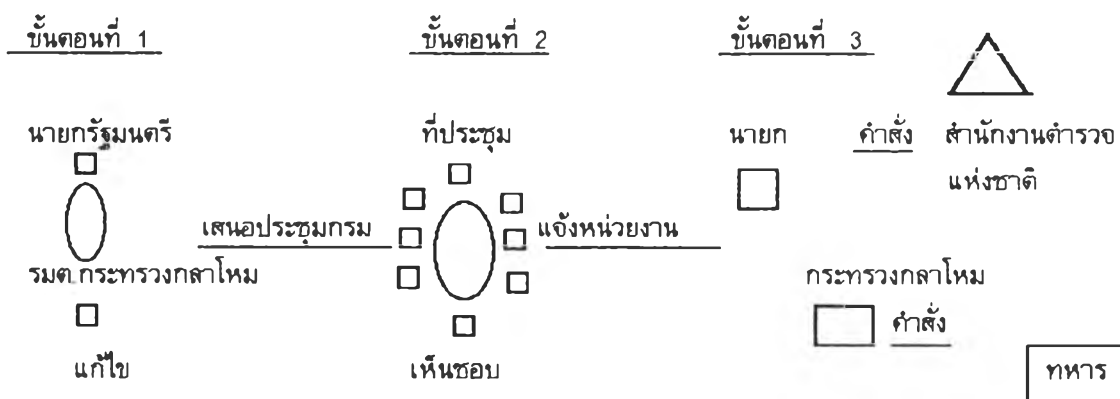
ตอนที่ทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะตกลงกันได้ แต่ถ้าในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันระหว่างตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กับตัวแทนของนายกรัฐมนตรีแล้วปรากฏว่าไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ เนื่องจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอม เช่น ในกรณีที่ตัวแทนของนายกรัฐมนตรีต้องการที่จะยกเลิกข้อตกลงฯ ข้อที่ 26 ทวิ เรื่องการร่วมฟังการสอบสวนที่ต้องการจะให้ใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 241 แทน แต่ทางฝ่ายกระทรวงกลาโหมไม่ยินยอมโดยมีเหตุผลว่า ในกรณีของทหารกองประจำการตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ที่ถูกเกณฑ์ทหารไปอยู่ที่ห่างไกลจากครอบครัว ญาติพี่น้อง ไม่สามารถที่จะจัดหาทนายหรือคนที่ไว้วางใจได้ทัน จึงยังคงต้องพึ่งนายทหารพระธรรมนูญจากกองทัพอยู่ ซึ่งเมื่อเกิดกรณีตกลงกันไม่ได้แบบนี้ ทางออกของปัญหาในเรื่องนี้เมื่อเราศึกษามาแล้วว่า ในระบบบริหารราชการของรัฐ ข้อตกลงมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร ที่มาจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือส่วนราชการและข้าราชการ และกระบวนการในการจัดทำก็ต้องผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งการบังคับใช้ข้อตกลงก็ต้องอ้างความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงควรนำเรื่องของข้อขัดแย้งในการแก้ไขข้อตกลงเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยตามอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 ได้กำหนดให้เรื่องที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องส่งไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี หากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นจะต้องได้มีการพิจารณาร่วมกันหรือมีความเห็นจากส่วนราชการนั้นด้วย^๕ เพราะฉะนั้นเมื่อเกิดกรณีข้อขัดแย้งในการแก้ไข จึงให้ทั้งสองฝ่ายทำความเห็นเข้าสู่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีเพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยมีมติตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

เมื่อคณะรัฐมนตรีตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ต้องปฏิบัติตามนั้นในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหารที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือองค์กรของรัฐ

ที่กล่าวมาเป็นวิธีการแก้ไขข้อตกลง และวิธีการในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งอันเกิดจากการแก้ไขข้อตกลง สำหรับในกรณีที่ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะขอยกเลิกข้อตกลงก็สามารถทำได้โดย นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและและผู้ปฏิบัติราชการแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนอเรื่องขอยกเลิกข้อตกลงต่อคณะรัฐมนตรี โดยที่ก่อนจะเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม เมื่อกระทรวงกลาโหมมีความเห็นอย่างไร ก็นำความเห็นของทั้งสองฝ่ายเข้าสู่ที่ประชุม

คณะรัฐมนตรี เพื่อให้ที่ประชุมวินิจฉัยลงมติว่าจะมีการยกเลิกข้อตกลงหรือไม่ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ยกเลิกข้อตกลง นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม ก็ต้องมาออกคำสั่งเป็นการภายในยกเลิกการปฏิบัติตามข้อตกลงฯ โดยอ้างความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการยกเลิกข้อตกลงฯ ทั้งสองฝ่ายก็ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงฯ เหมือนเดิม

แผนภูมิการขอเสนอแก้ไขกรณีไม่มีข้อขัดแย้ง

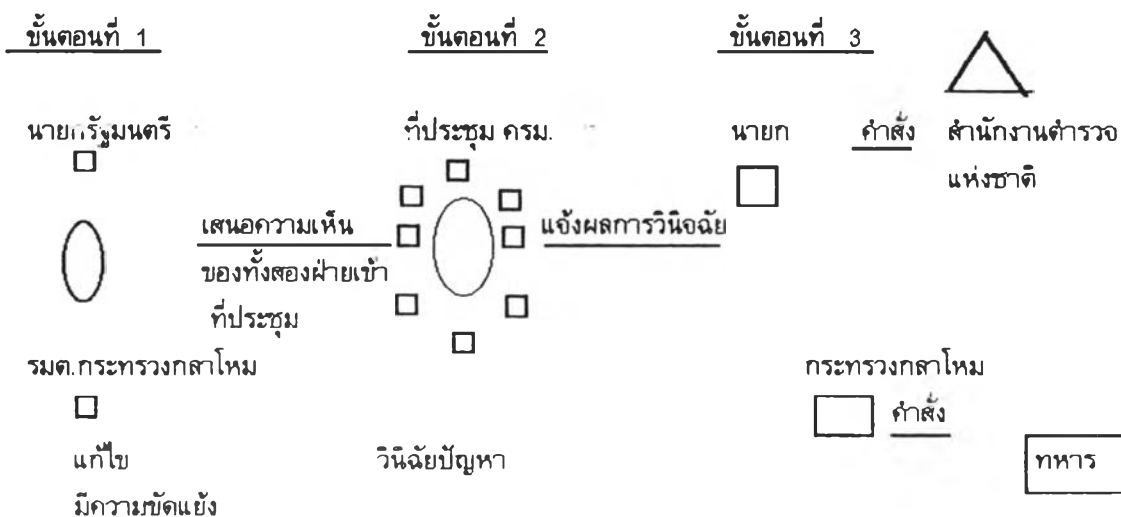


ขั้นตอนที่ 1 นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติราชการแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อคดลงเพื่อให้เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อคดลงกันได้แล้วก็นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 2 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบข้อคดลงที่มีการแก้ไขตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอมา

ขั้นตอนที่ 3 นายกรัฐมนตรี และกระทรวงกลาโหม ออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามข้อคดลงที่มีการแก้ไข โดยอ้างความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

แผนภูมิการขอเสนอแก้ไขกรณีมีข้อขัดแย้ง



ขั้นตอนที่ 1 นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติราชการแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อคดลงเพื่อให้เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อคดลงกันได้แล้วก็นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 2 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความขัดแย้งในข้อคดลงที่มีการแก้ไขตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอมา

ขั้นตอนที่ 3 นายกรัฐมนตรี และกระทรวงกลาโหม ออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามข้อคดลงที่มีการแก้ไข โดยอ้างความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

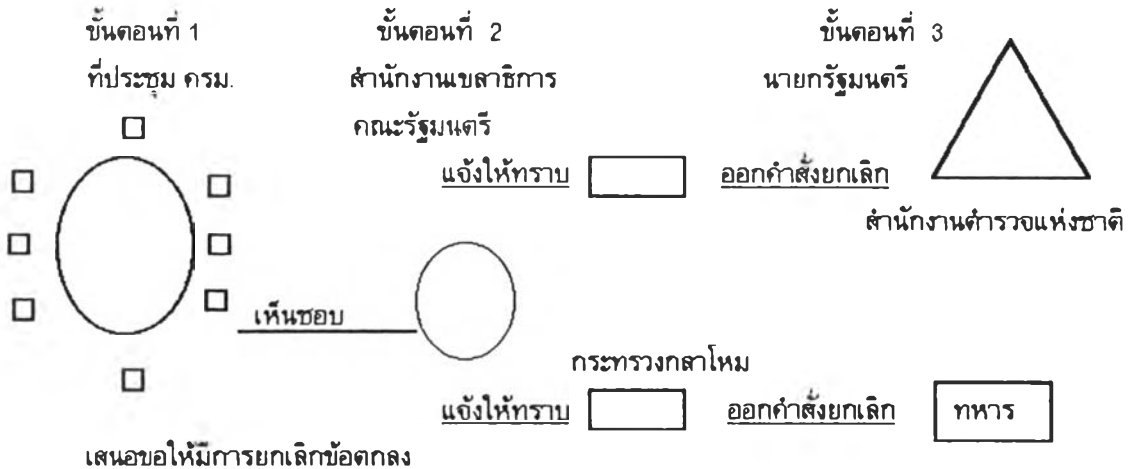
อธิบาย

ขั้นตอนที่ 1 นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติราชการแทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อตกลงเพื่อให้เหมาะสม โดยการปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อตกลงกันไม่ได้ นายกรัฐมนตรีขอเสนอให้มีการแก้ไขโดยส่งความเห็นแย้งของกระทรวงกลาโหมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ขั้นตอนที่ 2 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งแล้วตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ 3 นายกรัฐมนตรี และกระทรวงกลาโหมออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามข้อตกลงตามที่คณะรัฐมนตรีได้วินิจฉัยไว้

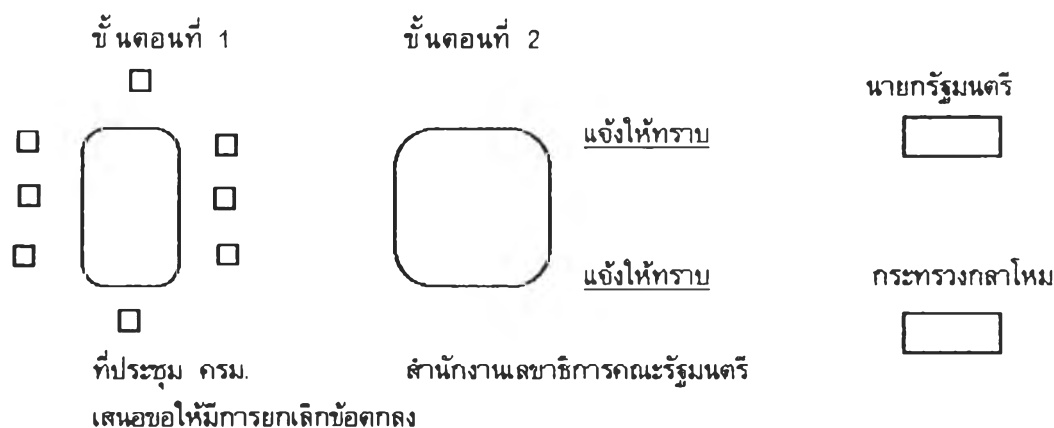
แผนภูมิการขอยกเลิกข้อตกลง กรณีที่ประชุมเห็นชอบ



ขั้นตอนที่ 1 นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติราชการแทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนอให้มีการยกเลิกข้อตกลงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่ 2 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งผลการประชุมคณะรัฐมนตรีที่มีมติให้ยกเลิกข้อตกลงต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ขั้นตอนที่ 3 นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกคำสั่งยกเลิกข้อตกลงฯ



ชั้นตอนที่ 1 นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและปฏิบัติราชการแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนอขอให้มีการยกเลิกข้อตกลงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่ประชุมไม่เห็นด้วย

ชั้นตอนที่ 2 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการประชุมที่มีมติให้ใช้ข้อตกลงต่อไปแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

5.2.2 กรณีการแก้ไขหรือยกเลิกข้อตกลง โดยศาลปกครอง

สำหรับการขอแก้ไขหรือยกเลิกข้อตกลงในสถานะที่เป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่งนั้น การขอแก้ไขหรือยกเลิกข้อตกลงฯ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวคือ ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรีจะขอแก้ไขหรือยกเลิกจะต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงกลาโหมเสียก่อน ถ้ากระทรวงกลาโหมไม่ยินยอมก็ไม่สามารถที่จะขอแก้ไขหรือยกเลิกได้ นอกจากจะขอใช้สิทธิ์ทางศาลซึ่งก็ได้แก่ศาลปกครองโดยการขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าข้อตกลงที่ทำขึ้น ทำโดยผิดกฎหมาย ซึ่งผู้ที่จะใช้สิทธิทางศาลจะต้องมีเหตุผลที่เพียงพอที่จะทำให้ศาลเชื่อได้ว่า ข้อตกลงที่ทำขึ้น โดยผิดหลักกฎหมายหรือผิดหลักความชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาค่าจะแก้ไขหรือยกเลิกจะต้องไปพิจารณาว่าข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติและประสานงานในกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในความผิดอาญา พ.ศ.2498 มีส่วนใดบ้างที่มีลักษณะที่ผิดหลักความชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติราชการ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ได้ให้แนวทางไว้บ้างแล้ว สำหรับในกรณีที่เกิดการโต้แย้งกันขึ้นระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งกล่าวหาว่า อีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือปฏิบัติแล้วแต่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อตกลง แต่อีกฝ่ายหนึ่งยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว กรณีอย่างนี้เห็นว่าเมื่อข้อตกลงมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่งก็สามารถที่จะใช้สิทธิทางศาล

ปกครอง โดยการเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยผลการวินิจฉัยเป็นอย่างไร คู่กรณีก็ต้อง ยึดถือปฏิบัติตามนั้น หรือในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นสัญญาทางปกครองอีก ฝ่ายหนึ่งจะใช้สิทธิทางศาลปกครองบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติตามได้ และถ้าเกิดมีการ เสียหายจากการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็จะขอให้ศาลให้อีกฝ่ายหนึ่งเยียวยาให้ได้