



คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ

ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐

วันพุธที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เวลา ๐๙.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๙
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

ผู้มาประชุม

- | | | |
|----|---|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม
นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
นายกฤษฎา บุญยสมิต
อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ | อนุกรรมการ |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
พลตำรวจเอกสุเทพ เดชรักษา
รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | อนุกรรมการ |
| ๔. | ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
นายรัฐวิษ จิตสุจริตวงศ์
หัวหน้ากลุ่มงานสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ๒ | อนุกรรมการ |
| ๕. | ผู้แทนกระทรวงการคลัง
นางศิริพร เหลืองนวล
ที่ปรึกษาการคลัง | อนุกรรมการ |
| ๖. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน | อนุกรรมการ |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
นายนครเขตต์ สุทธปรีดา
รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ | อนุกรรมการ |
| ๘. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
นางอรวรรณ คงธนขันติธร
นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ | อนุกรรมการ |

- | | | |
|-----|---|-----------------------------------|
| ๙. | ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ
พันตรี จรัล แสงหิรัญ
ผู้อำนวยการส่วนที่ปรึกษากฎหมาย ๓ กองกฎหมาย
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มคดีความเห็นแย้ง | อนุกรรมการ |
| ๑๐. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์พันตำรวจโท เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๑. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. | ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
นายวัลลภ นาคบัว | อนุกรรมการ |
| ๑๓. | ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔. | ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย
นายวัฒนากร สันนัย | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | | |
|----|---------------------------|-----------|
| ๑. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม | ติตราชการ |
| ๒. | ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ | ติตราชการ |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | | |
|----|--------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. | พันตำรวจโทถนัฐพล ผ่องสุขสกุล | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๒. | พันตำรวจโทสุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๓. | นางสาวสินีนารถ เศรษฐสุพร | สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาระบบราชการ |
| ๔. | นายณฤนารถ อภาศิริผล | กรมบัญชีกลาง |
| ๕. | นายวิริยะ ธรรมจักร | กรมบัญชีกลาง |
| ๖. | นายไชยสุวัฒน์ ฤงเงิน | สำนักงานกิจการยุติธรรม |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ประธานฯ แจ้งต่อที่ประชุมว่า ผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการปฏิรูป
กิจการตำรวจจะได้นำเสนอให้คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๐ ในส่วนของการปฏิรูปประเทศ
ในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๖๐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง การปรับปรุง
ระบบการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจมีผลต่อการปฏิบัติงานปกติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

/ส่วนการดำเนินงาน...

ส่วนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ ยังคงดำเนินต่อไป โดยพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการ ก.ต.ช. ก.ตร. ทั้งอำนาจหน้าที่และภารกิจ รวมไปถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๐

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุมและเรียนแจ้งให้คณะอนุกรรมการฯ ทุกท่านพิจารณาแล้ว เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ในเบื้องต้น มีผู้ขอแก้ไขรายงานการประชุม ๑ ท่าน คือ - ผู้แทนกระทรวงการคลัง ได้ขอแก้ไขข้อความในหน้า ๑๓ บรรทัดที่ ๑๓ และบรรทัดที่ ๒๖ ดังนี้

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) กระทรวงการคลัง เห็นว่า โครงสร้างเงินเดือนแยกออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เมื่อตำรวจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร โครงสร้างเงินเดือนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับฝ่ายบริหาร

(๓) จากการสอบถามสำนักงบประมาณด้วยวาจา สำนักงบประมาณ มีข้อสังเกตว่า หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติขาดแคลนงบประมาณในส่วนใดสามารถของงบประมาณเพิ่มเติมเข้ามาได้ โดยสำนักงบประมาณจะได้ทำการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานตามรูปแบบปกติที่วางไว้เป็นกรณีไป

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุม

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ

ฝ่ายเลขานุการฯ แจ้งต่อที่ประชุมว่า สืบเนื่องจากการประชุมอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ประธานในที่ประชุมเห็นควรให้เชิญผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนฝ่ายเลขานุการฯ คณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างหน่วยงานและระบบค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ (สำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นฝ่ายเลขานุการฯ) เข้าร่วมประชุมในการประชุมครั้งนี้ด้วย ทั้งนี้ ผู้แทนกรมบัญชีกลางได้เข้าร่วมประชุมและได้จัดทำเอกสารซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับกรอบที่ ๕ การพัฒนาระบบค่าตอบแทน เพื่อนำเรียนต่อที่ประชุมในการนี้ด้วย ในส่วนของผู้แทนฝ่ายเลขานุการฯ คณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างหน่วยงานและระบบค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐไม่ได้เข้าร่วมประชุมเนื่องจากติดภารกิจแต่อย่างไรก็ตามได้ส่งเอกสารเพื่อนำเรียนต่อที่ประชุมมาในการนี้เช่นกัน

ผู้แทนจากกรมบัญชีกลางได้นำเสนอข้อมูลเรื่อง แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจ ทั้งหมด ๔ ด้าน ดังนี้

- เงินเดือน
- เงินประจำตำแหน่ง
- เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ
- สวัสดิการและสิทธิประโยชน์

/ (๑) การกำหนด...

(๑) การกำหนดเงินค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐ
กระทรวงการคลังจะพิจารณาจากหลัก ๒ หลักควบคู่กันไป เพื่อเป็นการถ่วงน้ำหนัก
ซึ่งกันและกัน คือ

๑.๑) หลักเหตุผลในการจ่าย (Willingness to pay) จะวิเคราะห์ถึงภาระหน้าที่
ค่างาน ราคาการจ้างงานในตลาดหรือสภาวะเศรษฐกิจ ว่าการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐตำแหน่งใด
ตำแหน่งหนึ่งหรือประเภทใดประเภทหนึ่งควรได้รับค่าตอบแทนเพียงใด เป็นฝั่งเชิงบวก แต่เนื่องจากประเทศ
ไทยมีกรอบด้านงบประมาณที่จำกัด เมื่อพิจารณาด้วยหลักเหตุผลในการจ่ายแล้ว กระทรวงการคลังต้องถ่วงดุล
ด้วยหลักความสามารถในการจ่าย

๑.๒) หลักความสามารถในการจ่าย (Ability to pay) พิจารณาจาก
ภาระงบประมาณที่มี สถานะการเงินการคลัง และรายได้ของรัฐ

ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนไม่ว่าเรื่องใดก็ตาม ๒ หลักนี้จะต้องมาควบคู่กันเสมอ

(๒) การกำหนดเงินเดือน

การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการในประเทศไทยจะใช้หลักการยึดโยงกัน
กล่าวคือ อำนาจหลักทั้ง ๓ อำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อย่างน้อยที่สุดตำแหน่งสูงสุด
ของอำนาจอธิบดีฯ ทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานศาลฎีกา ต้องได้รับค่าตอบแทน
ในอัตราที่เท่าเทียมกัน ส่วนผู้ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่มีตำแหน่งลดหลั่นกันลงไป จะมีความแตกต่าง
ในเรื่องค่าตอบแทนที่แตกต่างกันอยู่เล็กน้อย แต่โดยช่วงชั้นแล้วจำเป็นต้องกำหนดค่าตอบแทนในอัตรา
ที่เท่าเทียมกัน

ค่าตอบแทนข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน เมื่อเอาเงินเดือนเป็นตัวตั้งเทียบกับ
ข้าราชการทหาร เห็นได้ว่าตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าของทั้ง ๓ หน่วยงาน คือ พลเรือน ตำรวจ และทหาร ปัจจุบัน
ถูกยึดโยงไว้ในอัตราที่เท่าเทียมกัน สำหรับข้าราชการพลเรือนตำแหน่งประเภทบริหารชั้นสูง อัตราเงินเดือน
ชั้นสูงสุดกับข้าราชการตำรวจ และข้าราชการทหารนั้นเท่ากัน ซึ่งก่อนหน้านี้อัตราของข้าราชการ
พลเรือนจะมีอัตราเงินเดือนที่เท่ากันอยู่ แต่เมื่อได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการ
ตำรวจในครั้งหลัง มีการกำหนดขั้นของเงินเดือนให้สูงขึ้นอีก ๑ ขั้นเพื่อให้สอดคล้องกับอัตราของข้าราชการ
ทหารยศจอมพล แต่ว่าโดยทางหลักการจะเห็นว่าอัตราของพลเรือน ตำรวจและทหารจะมีขั้นที่เท่ากัน

(๓) เงินประจำตำแหน่ง

เดิมเงินประจำตำแหน่งอยู่ท้ายกฎหมายเรื่องเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง
และใช้เหมือนกันหมดกับข้าราชการทุกประเภท แต่ในช่วงหลังกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนจะกำหนด
เรื่องเงินประจำตำแหน่งไว้ท้ายพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามทุกวันนี้อัตราเงินประจำตำแหน่งที่กำหนด
มาก็ยังคงมีอัตราที่ยึดโยงกันและเท่าเทียมกันอยู่ เช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่งไว้ดังนี้

บริหารระดับสูง	๒๑,๐๐๐ บาท
อำนวยการระดับสูง	๑๐,๐๐๐ บาท
วิชาการ ทรงคุณวุฒิ	๑๕,๖๐๐ บาท
วิชาการ ชำนาญการ	๓,๕๐๐ บาท

ในส่วนของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดอัตราเงิน
ประจำตำแหน่งไว้ดังนี้

บริหารระดับสูง พล.ต.อ พล.ต.ท ๒๑,๐๐๐ บาท

บริหารระดับสูง พ.ต.อ. (พิเศษ) ๑๐,๐๐๐ บาท

วิชาการ พล.ต.อ พล.ต.ท ๑๕,๖๐๐ บาท

วิชาการ พ.ต.ท. ๓,๕๐๐ บาท

เห็นได้ว่าถ้าเป็นตำแหน่งที่อยู่ในระดับเดียวกัน จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง
ในอัตราที่เท่ากัน

(๔) เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ

ปัจจุบันข้าราชการเกือบทุกประเภทจะมีบทบัญญัติเรื่องของการเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่ง
ที่มีเหตุพิเศษอยู่ ซึ่งในการพิจารณาเงินนี้ กฎหมายของข้าราชการประเภทต่างๆ จะลงท้ายกฎหมายของตนว่า
“โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง” หมายถึง เมื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
ประเภทนั้นๆ มีมติให้ตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มแล้ว จะส่งเรื่องมาขอความเห็นชอบจาก
กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังปัจจุบันจะอาศัยมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ พ.ค. ๒๕๕๔
ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาเอาไว้ว่าตำแหน่งที่จะพูดได้ว่าเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ
ต้องมีลักษณะอย่างไร ซึ่งในปัจจุบันอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ ๕ เกณฑ์ ได้แก่

๔.๑) สภาพการทำงาน

มีอยู่ ๓ ด้าน คือ การปฏิบัติงานที่ไม่น่าอภิรมย์ การปฏิบัติงานที่ต้องลำบากตรากตรำ
และการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเคร่งเครียดกดดัน ต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง

๔.๒) ความเสี่ยงภัย

คือ เสี่ยงต่อชีวิต ร่างกาย ตั้งแต่ระดับเบาไปหาหนัก คือ เสี่ยงต่อการสูญเสียอวัยวะ
เสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากการทำงาน เสี่ยงต่อการทุพพลภาพจนถึงเสี่ยงต่อชีวิต

๔.๓) ความสูญเสียขาดแคลน (Turn Over Rate)

เป็นการพิจารณาจาก ๒ ปัจจัย คือ อัตราการเข้าออก อัตราสูญเสียบุคลากรภาครัฐ
ออกสู่ภาคเอกชน หรือ ความแตกต่างของค่าจ้างที่มีการจ้างในตลาดแรงงานกับค่าตอบแทนในภาครัฐ
ว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

๔.๔) ประสบการณ์หรือความชำนาญ เป็นปัจจัยเสริมจาก ๓ ข้อข้างต้น
เพราะบางตำแหน่งผู้ที่จบการศึกษาใหม่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทันที จำเป็นจะต้องผ่านการอบรม หรือมี
ความรู้ความชำนาญหรือประสบการณ์มาซักระยะหนึ่งก่อน จึงจะสามารถปฏิบัติงานนั้นได้ ถ้าตำแหน่งใดที่
สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นตำแหน่งงานที่มีลักษณะเช่นนี้ ก็เป็นเหตุเสริมที่จะได้รับเงินเพิ่มมากขึ้น

๔.๕) คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง งานบางงานต้องมี Certificate ก่อนจึงจะทำได้

ในการกำหนดเงินเพิ่ม ปัจจุบันเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ด้านสอบสวนมีสิทธิได้รับเงิน
เพิ่มในอัตราที่ค่อนข้างสูง ปรากฏในระเบียบ ก.ตร. ดังนี้

๑. ระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยเงินเพิ่มเป็นกรณีพิเศษสำหรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติหน้าที่
ด้านสอบสวน พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๖ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านสอบสวน ให้ได้รับ ต.ต.ส. ในอัตรา ดังนี้

(๑) รองสารวัตร หรือเทียบเท่า เดือนละ ๑๒,๐๐๐ บาท

(๒) สารวัตร หรือเทียบเท่า เดือนละ ๑๔,๔๐๐ บาท

(๓) รองผู้กำกับการ หรือเทียบเท่า เดือนละ ๑๗,๓๐๐ บาท

ในกรณีที่...

ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านสอบสวนผู้ใดได้รับการแต่งตั้งในระดับสูงขึ้น แต่ยังไม่สำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมในระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับ ต.ต.ส. ในระดับตำแหน่งเดิมไปก่อน

๒. ระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งผู้ทำหน้าที่สอบสวนคดี พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๕ ผู้ทำหน้าที่สอบสวนคดี ให้ได้รับ ต.ต.ค. ในอัตรา ดังนี้

(๑) ผู้กำกับฯ หรือเทียบเท่า เดือนละ ๒๐,๘๐๐ บาท

(๒) รองผู้บังคับการ หรือเทียบเท่า เดือนละ ๒๕,๐๐๐ บาท

ในกรณีที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนคดีผู้ใดได้รับการแต่งตั้งในระดับสูงขึ้น แต่ยังไม่สำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมในระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับ ต.ต.ค. ในระดับตำแหน่งเดิมไปก่อน

(๕) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์

หลักการจัดสวัสดิการภาครัฐเป็นเรื่องการคำนึงถึงความเป็นธรรม และเท่าที่จำเป็น ปัจจุบันมีค่าตอบแทนในหลายรูปแบบ ซึ่งมักอยู่ในรูปพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจของกระทรวงการคลัง ในการออก บางกรณีเป็นเรื่องของระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งระเบียบเหล่านี้ข้าราชการพลเรือน กับข้าราชการตำรวจใช้เหมือนกัน คืออยู่ในระดับที่เหมือนกัน ไม่มีความแตกต่าง เช่น

๑) พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒) พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓

๓) พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

๔) พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗

๕) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙

ปัจจุบันข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร หรือข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตุลาการ อัยการ ใช้กฎหมายบำเหน็จบำนาญฉบับเดียวกัน จึงมีสิทธิได้รับเงิน เหมือนกันทุกประการ โดยปรากฏสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไข

เพิ่มเติม

- บำเหน็จบำนาญปกติ

- บำนาญพิเศษ

- บำเหน็จตกทอด

- บำเหน็จดำรงชีพ

- บำเหน็จค้ำประกัน

(๖) การขออนุมัติ หรือขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นการเฉพาะเรื่อง

ปัจจุบันกระทรวงการคลังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลหรือให้ความอนุมัติในข้อตกลง บางประการที่อาจจะไม่สอดคล้องกับระเบียบ หรือกฎหมายที่มีอยู่ และเป็นเรื่องที่มีเหตุผลเป็นการเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย การขออนุมัติ หรือขอทำความตกลงในบางเรื่องซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายค่าตอบแทนได้ตามกฎหมาย หรือระเบียบเป็นกรณีพิเศษกับกระทรวงการคลัง ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้เคยขอทำความตกลงมาแล้วหลายเรื่อง เช่น

/๑. ขออนุมัติ...

๑. ขออนุมัติเบิกค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยการเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ที่ ดช ๐๐๑๐.๒๗/๒๒๗๐ ลว ๘ มิ.ย. ๕๔)

๒. ขออนุมัติเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน ของคณะอนุ ก.ตร. เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล (ที่ ดช ๐๐๑๐.๒๗/๒๕๙๗ ลว ๑ ก.ค. ๕๔)

๓. การเบิกจ่ายค่าตอบแทนบุคคลภายนอกปฏิบัติหน้าที่ประกอบอาหาร เสิร์ฟอาหาร และทำความสะอาด (ที่ ดช ๐๐๓๕.๑๓/๘๕๗ ลว ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓)

เรื่องล่าสุดจะมีค่าตอบแทนเบี้ยเลี้ยงรายวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชน ที่เป็นการเบิกค่าอาหาร และเรื่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานร่วมในงานพระบรมศพ

แม้ว่าปัจจุบันสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการตำรวจจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการประเภทอื่นๆ แต่ถ้าหากมีเหตุผลและความจำเป็นบางประการ ที่ต้องการทำความตกลงเป็นพิเศษ กระทรวงการคลังก็มีกลไกในการให้ความตกลงเฉพาะเรื่องเฉพาะรายได้

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เข้าสัมภาษณ์พลตำรวจเอกสุเทพ เดชรักษา และพลตำรวจเอกรุ่งโรจน์ แสงคราม รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในประเด็นเรื่อง การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นกรอบที่ ๔ ในการร่วมกันพิจารณาของที่ประชุม พลตำรวจเอกสุเทพฯ และพลตำรวจเอกรุ่งโรจน์ ได้ให้ข้อมูลในประเด็นตั้งแต่การเข้าสู่เส้นทางอาชีพของตำรวจ การฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ การเจริญเติบโตตามสายงานและช้อยกเว้นในกฎ ก.ตร. รวมถึงองค์กรที่ใช้ควบคุมและการตรวจสอบการขึ้นสู่ตำแหน่งในชั้นต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังได้ร่วมกันพิจารณาลักษณะของระบบตำรวจในปัจจุบัน วิเคราะห์ถึงความสมดุลขององค์กรตำรวจกับองค์กรอื่น ๆ เช่น ฝ่ายการเมือง เป็นต้น อีกทั้ง ตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษากลไกการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. โดยให้ศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล และการบริหารเชิงนโยบายขององค์กรในข้าราชการประเภทอื่น อาทิ สภากลาโหม และคณะกรรมการ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม ก.ต. ก.บ.ศ. ก.พ. ก.ร. ก.อ. ก.ศป. เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาถึงการสร้างกลไกที่ดีและเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการนี้ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ศึกษารายละเอียดดังกล่าว พร้อมจัดทำตารางสรุปข้อมูลเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม ดังนี้

- ตารางคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลและบริหารงานเชิงนโยบาย ในองค์กรต่าง ๆ และบทวิเคราะห์

- ตารางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการและการสังเคราะห์อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบไปด้วยคณะกรรมการ ๒ คณะ ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งหมด ๘ ท่าน โดยมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และสามารถให้คำแนะนำประธานกรรมการในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคน /เป็นผู้ช่วย...

เป็นผู้ช่วยเลขานุการฯ โดยการกำหนดนโยบายของ ก.ต.ช.เป็นการกำหนดนโยบายในภาพรวมที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นเรื่องใด ๆ เป็นการเฉพาะเจาะจง

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย

(๒) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(๓) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนภารกิจเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหมดหรือบางส่วน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น

(๔) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ

(๕) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(๗) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

องค์ประกอบ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช.

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ส่วนมากเป็นบุคคลจากภายในองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. รวมถึงกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๒ ท่าน

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในการนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ก.ต.ช. ทราบด้วย

(๒) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(๓) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคล และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติกรอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(๔) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

(๕) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่างๆ

(๖) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(๗) พิจารณานุมัติแก้ไขระเบียบประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ

(๘) กรณีที่พิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ มีมติสั่งการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติการบริหารงานบุคคลให้ถูกต้องเหมาะสม ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

ดังนั้น สัดส่วนองค์ประกอบระหว่างคณะกรรมการที่มีที่มาจากบุคคลภายนอก และบุคคลภายในองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจถือเป็นนัยยะสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของทั้ง ก.ต.ร. และ ก.ต.ช. แต่อย่างไรก็ตาม ผลผูกพันจากการทำหน้าที่ของ ก.ต.ช. ที่ส่งผลต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีผลผูกพันให้ปฏิบัติการ หรือยกเลิกเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร แต่หากพิจารณาถึงผลผูกพันของ ก.ตร. นั้น ในปัจจุบันกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้วางแนวทางในการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ โดยให้คำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรเป็นสำคัญ และเน้นการให้ข้าราชการตำรวจเกิดการเรียนรู้ การทำงานรอบด้าน ในพื้นที่ที่หลากหลาย อันจะเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ แต่อย่างไรก็ดีในข้อ ๑๔ ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว ได้บัญญัติว่า “การคัดเลือกหรือแต่งตั้งที่มีได้เป็นไปตามกฎ ก.ตร. นี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร.” ซึ่งหมายความว่า แม้ว่าจะกำหนดให้การคัดเลือกหรือแต่งตั้งต้องเป็นไปตามกฎ ก.ตร. เท่านั้น แต่ได้มีข้อยกเว้นว่า แม้จะมีได้ปฏิบัติตามกฎ ก.ตร. หากได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก็สามารถกระทำได้ และในข้อ ๑๕ บัญญัติว่า “ในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีปัญหาการตีความตามกฎ ก.ตร. นี้ ให้เสนอ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.ตร. ให้เป็นที่สุด”

ประเด็นอภิปราย

๑. การสร้างกรอบทางกฎหมายเพื่อสร้างความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ต.ช กับ ก.ตร.

ประธานฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) การแยกคณะกรรมการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นสองคณะ คือ การแบ่งการทำงานออกเป็นคณะกรรมการด้านบริหาร และคณะกรรมการด้านบุคคล ได้แก่ ก.ต.ช. กับ ก.ตร. มีเหตุผลอย่างไร แต่อย่างไรก็ดี ขอให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาว่าการแยกกรรมการในลักษณะเช่นนี้มีข้อดีข้อเสียอย่างไร และพิจารณาความสัมพันธ์ของการแยกคณะกรรมการดังกล่าวร่วมกัน

(๒) หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการควรพิจารณาถึงการกำกับควบคุมจากฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีว่าจะเข้ามาควบคุมดูแลในเรื่องนี้อย่างไร รวมถึงการกำกับควบคุมภายในองค์กรด้วย

/พลตำรวจเอกสุเทพฯ ...

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) สาเหตุของการตั้งคณะกรรมการ ก.ต.ช. ขึ้น ต้องมองย้อนกลับไปในสมัยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังเป็นกรมตำรวจ และยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผ่านมาระยะหนึ่งเกิดแนวความคิดที่ว่า หากตำรวจยังสังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย อาจเกิดความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติงานและอาจมีการแทรกแซงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ จนเกิดเป็นพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยถูกแทรกอยู่ในหลายมาตราของพระราชบัญญัติฯ นี้ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การให้ตำรวจขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยมีการตั้งคณะกรรมการ ก.ต.ช. ขึ้น เพื่อช่วยเพิ่มบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในการกลั่นกรองขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของตำรวจแทนคณะรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

(๒) การที่นายกรัฐมนตรีต้องบริหารงานตำรวจเพียงคนเดียวอาจไม่รอบคอบ จึงมีการตั้งคณะกรรมการ ก.ตร. ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารงานตำรวจได้ โดยไม่ผ่านคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) จากการศึกษาถึงหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลยุติธรรม กระทรวงกลาโหม อัยการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รัฐสภา และศาลปกครอง อาจสังเคราะห์หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการแบ่งเป็น ๔ หลักการ คือ

(๑.๑) เพื่อเป็นหลักประกันในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร เพื่อไม่ให้เป็นไปตามอำเภอใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในองค์กรนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงอาศัยกลไกของคณะกรรมการเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวแทน

(๑.๒) เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กร เพื่อให้กลไกการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารงานขับเคลื่อนไปตามสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ขององค์กรนั้น ๆ ปราศจากอคติหรือความลำเอียงใด ๆ ที่เป็นທີ່ประจักษ์ ทำให้การบริหารงานเป็นไปตามรูปแบบขององค์กรที่ควรจะเป็นมากที่สุด

(๑.๓) เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานในองค์กร เนื่องจากแต่ละองค์กรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก การเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมตัดสินในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลองค์กรอย่างทั่วถึงไม่สามารถกระทำได้ จำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในฐานะเป็นตัวแทนของสมาชิกทั้งหมด เพื่อให้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานในองค์กรด้วย

(๑.๔) เพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กร การเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ การตัดสินใจ การเสนอความคิดเห็น การให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้นำไปสู่การตัดสินใจที่ดีที่สุด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในฐานะใดขององค์กร

(๒) การแยกคณะกรรมการออกเป็นฝ่ายนโยบาย และฝ่ายบริหารงานบุคคล จากการศึกษาในเบื้องต้น อาจยังไม่พบเหตุผลสนับสนุนที่ชัดเจนเพียงพอในการอธิบายสาเหตุของการแยกเป็นสองฝ่ายดังกล่าวได้ โดยองค์กรที่มีคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งคณะเช่นเดียวกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ ศาลยุติธรรม และกระทรวงกลาโหม แต่ในส่วนของกระทรวงกลาโหมไม่ได้มีการแยกของคณะกรรมการอย่างเห็นได้ชัด

/นายนครเขตต์...

นายนครเขตต์ ได้อภิปรายว่า

(๑) หลักการและเหตุผลในการแยกคณะกรรมการออกเป็น ก.ต.ช. กับ ก.ตร. ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่ปรากฏเหตุผลที่ชัดเจน แต่หากพิจารณาหลักการทั่วไปในการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารองค์กร พบว่า องค์กรเหล่านั้นมักมีอำนาจค่อนข้างสูง คณะกรรมการส่วนหนึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการคณะกรรมการที่มีความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะตำแหน่งในการปฏิบัติงาน

(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากเรื่องบุคลากร ส่วนการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นไปตามทิศทางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องอาศัยการจัดการ การประเมินผลในอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างออกไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. อย่างไรก็ดี เหตุผลในการแยกคณะกรรมการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจเพื่อให้คณะกรรมการชุดหนึ่ง คือ ก.ต.ช. มีหน้าที่ดูแลงานด้านนโยบาย และอีกคณะหนึ่ง คือ ก.ตร. มีหน้าที่ดูแลด้านการบริหารงานบุคคล หรือไม่อย่างไร

นางอรวรรณฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. กับ ก.ตร. พบว่า ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ในเชิงนโยบายเป็นหลัก และการกำหนดภารกิจต่าง ๆ ที่จะเข้ามากำกับดูแลด้วย แต่ในส่วนของ ก.ตร. จะเน้นในเรื่องของการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก แต่หากมองในแง่ของตัวองค์กรหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่ถ้าเป็นงานในเชิงนโยบายการปฏิบัติราชการ การกำหนดทิศทางการทำงาน การบริหารงานบุคคล หรือกรอบภารกิจที่จะต้องไปทำในเชิงนโยบาย เห็นว่าควรมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียวเพื่อทำหน้าที่ ส่วนจะมีคณะกรรมการชุดเล็กเข้ามาทำหน้าที่ในงานแต่ละด้านก็จะมีส่วนในการขับเคลื่อนไปตามการทำงานของ ก.ต.ช. ซึ่งเป็นตัวหลักในการดำเนินการได้ อย่างไรก็ดี ความเห็นนี้อาจเป็นเพียงแนวทางหนึ่งเท่านั้น โดยมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการคณะเดียว และมีคณะกรรมการทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจในแต่ละด้าน เช่น ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการสรรหา ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการกำหนดตำแหน่ง ด้านระบบวินัย เป็นต้น

(๒) ควรพิจารณาถึงเหตุที่ต้องแยกกระบวนการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ออกมาให้เป็นอำนาจของ ก.ต.ช. เพียงตำแหน่งเดียว ในขณะที่การแต่งตั้งตำแหน่งอื่น ๆ ยังคงอยู่ภายใต้ภารกิจการบริหารจัดการของทาง ก.ตร. ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงเจตนารมณ์เบื้องหลังการตั้ง ก.ต.ช. ขึ้นมาด้วย

(๓) ก.ตร. มีความชัดเจนในเรื่องของการบริหารงานบุคคล เช่นเดียวกับคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(๔) การจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหญ่ควรพิจารณาในกรอบเชิงนโยบายเป็นหลัก แต่ในเรื่องของกระบวนการแต่งตั้งต่าง ๆ เห็นควรให้แยกออกไป เพราะอาจเกิดความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองได้

นายกฤษฎาฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) กฎหมายเดิมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจปี พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมถึง พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจฉบับเก่า ถูกบังคับใช้มานานแล้ว จึงให้มีการรวมเป็นพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพียงฉบับเดียว ประกอบกับมีการตั้งคณะกรรมการแยกเป็นสองคณะขึ้น ส่งผลให้เกิดเป็นคำถามเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานว่าผู้มีอำนาจที่แท้จริง คือ ก.ต.ช. หรือ ก.ตร. คำตอบที่ตามมานั้น ในทางปฏิบัติ ก.ตร. ย่อมมีอำนาจสูงสุด แต่ในทางทฤษฎีกลับเป็น ก.ต.ช. ที่มีอำนาจสูงสุด เนื่องจากเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงาน ดังนั้น ในการปฏิรูปกิจการตำรวจในครั้งนี้ทุกฝ่ายต้องร่วมกันพิจารณาว่า

/เห็นควรให้...

เห็นควรให้คณะกรรมการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติคงรูปแบบเดิมไว้ หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นไปตามรูปแบบคณะกรรมการของหน่วยงานอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร

(๒) หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีการแบ่งการบริหารเป็นในส่วนของการบริหารงาน และการบริหารบุคคล โดยมีหน่วยงานในส่วนกลางที่ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นหลัก องค์กรที่รองลงมาจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนองค์กรอื่น ๆ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม ป.ช. สตง. เป็นต้น ต้องมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ มีงบประมาณเป็นของตัวเอง และมีการบริหารงานบุคคลเป็นของตัวเอง

(๓) การบริหารงานของศาลยุติธรรม มีคณะกรรมการแยกเป็นสองชุด โดยมีคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นฝ่ายบริหารงานบุคคล ในความรู้สึกของสังคมรวมถึงตามความเป็นมาของจารีตประเพณีส่งผลให้ความเข้าใจว่า ก.ต. มีอำนาจมากที่สุด เพราะเป็นฝ่ายดูแล โยกย้าย แต่งตั้ง ควบคุมบุคลากรทั้งหมด ส่วนการบริหารงานของศาลยุติธรรมที่เป็นการวางระบบงานจากคณะกรรมการของศาลยุติธรรม เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรม ในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลอยู่เพียงมาตราเดียวเท่านั้น จารีตของศาลเคยปฏิบัติกันมาอย่างไรก็ยึดถือปฏิบัติกันมาเช่นนั้น แสดงว่าจารีตที่เป็นอยู่ไม่มีสิ่งที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ควรปฏิบัติตาม แต่ในปัจจุบันมีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) โดยบุคคลดังกล่าวมาจากการคัดเลือกของวุฒิสภา ซึ่งอาจเทียบเคียงได้จากแนวคิดที่ว่า ผู้แทนในสภาเป็นผู้แทนเสียงของประชาชน นอกจากนี้การขึ้นสู่ตำแหน่งของศาลมีการจัดลำดับตามอันดับของการสอบเข้าเป็นข้าราชการตุลาการตั้งแต่แรก

(๔) สำนักงานอัยการสูงสุด เดิมมีการเสนอกฎหมายในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแยกกฎหมายเป็น ๒ ฉบับ แต่ได้มีการรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวในชั้นรัฐสภา นอกจากนี้ อัยการมีการแบ่งเป็นกฎหมายองค์กรกับกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แต่บทบาทของคณะกรรมการที่มีอำนาจ คือ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เพียงคณะเดียว

(๕) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีการแยกส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. ทั้งในเชิงคดีและในเชิงบริหาร และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนของสำนักงาน โดยบุคคลที่เป็นผู้บริหาร คือ เลขาธิการ ป.ป.ช.

(๖) ลักษณะการกำกับควบคุมและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในองค์กรต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากจารีตประเพณีของแต่ละองค์กรด้วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พันตำรวจโท เกษมศานต์ ได้อภิปรายว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ต.ช และ ก.ตร. หากมองในแง่ทฤษฎีพบว่า ก.ตร. เป็นการบริหารบุคคล และสรรหาบุคคลขึ้นมาบริหารงานไปตามนโยบายที่ ก.ต.ช. เป็นผู้กำหนด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรรณชญาฯ ได้อภิปรายว่า การกำกับควบคุมของคณะกรรมการของอัยการมีลักษณะอย่างไร

๒. ความเป็นอิสระขององค์กรตำรวจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรรณชญาฯ ได้อภิปรายว่า การแทรกแซงทางการเมืองในองค์กรศาล องค์กรอัยการ มีค่อนข้างน้อย หากแต่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความเห็นว่าการแทรกแซงทางการเมืองค่อนข้างมาก จึงควรแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ให้ลดน้อยลงหรือไม่ อย่างไร

ประธานฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) ความเป็นอิสระของศาลในบริบทของอำนาจตุลาการถือเป็นหนึ่งในสามฝ่ายที่คงความเป็นอิสระในการบริหารงานไว้ อย่างไรก็ตามก็ดีถ้ารูปแบบการปกครองของประเทศไทยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นการปกครองในระบอบประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งศาลและอัยการได้ทุกระดับ ดังนั้น ด้วยรูปแบบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน เชื่อว่าความเป็นอิสระของตุลาการจะยังคงอยู่

(๒) องค์กรอัยการถูกพัฒนาขึ้นมาตั้งแต่เป็นกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาพัฒนามาเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด ในยุคของการปฏิวัติครั้งหนึ่งในอดีต จวบจนปัจจุบันอัยการกลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เริ่มพ้นจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของอัยการจึงต้องพิจารณาในหลายภาคส่วนประกอบกันไป

(๓) การที่จะพิจารณาว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากหลายองค์ประกอบว่าฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับตำรวจว่าเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองหรือไม่ หรือหากเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นฝ่ายบริหาร เหตุใดสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่มีที่นั่งในคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การมองต่างมุมย่อมทำให้เกิดความเข้าใจต่อความเป็นอิสระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่แตกต่างกัน

(๔) ตำรวจมีภารกิจในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรเป็นหลัก รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารที่ต้องการกำกับควบคุม ดังนั้น จึงไม่มีความเป็นอิสระแต่มีความยึดหยุ่นในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร คือต้องมีงบประมาณ มีกำลังพล เป็นต้น ระดับของความเป็นอิสระและการกำกับควบคุมมีลักษณะแตกต่างกับของศาลและอัยการ เฉพาะส่วนที่เป็นกระบวนการยุติธรรมที่อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนการบริหารงานบุคคลจะดูแลครอบคลุมมากน้อยเพียงไร เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวน และเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานสอบสวน แต่ถึงกระนั้นต้องพิจารณาถึงระบอบการปกครองของประเทศไทยที่เป็นแบบรวมศูนย์ด้วย ความต้องการในการกระจายอำนาจในบางลักษณะจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะระบอบใหญ่ยังคงเป็นแนวทางให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจ ยกตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗/๒๕๖๐ เรื่อง การปรับปรุงระบบการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ซึ่งยังคงเป็นแนวคิดในการรวมอำนาจเช่นเดียวกัน

(๕) ควรต้องมีลำดับขั้นของกฎหมายที่ชัดเจน เนื่องจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฯ ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจได้อีกด้วย ส่งผลให้เกิดการบริหารงานที่กระจุกตัวมากยิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น เห็นควรให้การใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจของกฎหมายด้วย เพื่อเป็นการสร้างระบบการควบคุมการแต่งตั้งกฎหมายที่ชัดเจน โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องกำกับดูแล

(๖) สำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกระทรวงกลาโหมมีความแตกต่างอย่างชัดเจน เนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีบทบาทในคณะรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพราะฉะนั้นจึงมีสภากลาโหมคอยควบคุมดูแลอีกส่วนหนึ่ง

(๗) สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ถูกกำหนดให้มีบทบาทในคณะรัฐมนตรีเหมือนกระทรวงกลาโหม โดยสำนักงานฯ มีขนาดองค์กรใหญ่กว่าหน่วยงานระดับกรม แต่ไม่ใช่องค์กรขนาดใหญ่จนเทียบเท่ากับหน่วยงานในระดับกระทรวง ดังนั้น โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงอยู่ภายใต้ นายกรัฐมนตรี ไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีแต่อย่างใด การอยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแบ่งส่วนงานเป็นฝ่ายบริหาร และงานในเชิงนโยบาย ซึ่งงานนโยบาย

/มีการยอมรับ...

มีการยอมรับแนวคิดที่ว่า ตำรวจทำงานอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงมีการทำงานกับกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณเพื่อเป็นผู้ช่วยดูแลในส่วนของนโยบาย แต่เนื่องจากไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงทางการเมืองมากนักจึงตัดความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีออก และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องแทน เพื่อให้เกิดสหวิทยาการในการบริหารจัดการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พันตำรวจโท เกษมศานต์ฯ ได้อภิปรายว่า ตำรวจเป็นเสมือนลูกครึ่ง ครึ่งหนึ่งอยู่ในกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มของ ศาล อัยการ และตำรวจ ที่ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกัน และต้องการความเป็นอิสระในการทำงานสูง อีกครึ่งหนึ่งของตำรวจ คือ การยึดโยงกับฝ่ายบริหาร ในส่วนของ การป้องกันและปราบปราม การรักษาความสงบเรียบร้อย การควบคุมฝูงชน เป็นต้น ซึ่งฝ่ายบริหารมีการยึดโยงกับประชาชนต่อมาอีกช่วงหนึ่ง หากกระบวนการยุติธรรมของพนักงานสอบสวนมีลักษณะเดียวกับศาล และอัยการ ส่วนงานที่ต้องการความอิสระสูงให้ใช้หลักการบริหารงานเช่นเดียวกันนี้ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานในสถานีตำรวจมีความซับซ้อนทับกันของอำนาจการทำงานที่ต้องการความเป็นอิสระสูง ในขณะที่เดียวกันส่วนหนึ่งก็ตกอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารด้วย อีกทั้ง การบริหารงานในสถานีตำรวจมุ่งให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน รวมไปถึงในระดับจังหวัดและในระดับอื่นใดที่สูงขึ้นมาด้วย ดังนั้น ตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยไม่สามารถแยกออกจากฝ่ายบริหารได้ เพราะต้องเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้กับฝ่ายบริหาร แต่หากเป็นตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน อาจต้องพิจารณาให้มีการแยกเฉพาะส่วนออกมาว่าสามารถจัดการอย่างไรได้หรือไม่ อย่างไร

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗/๒๕๕๖ เป็นการนำ กฎ ก.ตร. มาเป็นกฎหมายในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อดี คือ ที่ผ่านมามีหากทำผิดจะเป็นการทำผิด กฎ ก.ตร. เพียงอย่างเดียว โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำผิดของตำรวจสามารถไปฟ้องศาลปกครองได้เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันเนื้อความใน กฎ ก.ตร. ได้ถูกยกระดับขึ้นเป็นความผิดในระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งยังสามารถถูกตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมได้ ส่งผลให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เห็นว่า ยังไม่ใช่การออกกฎหมายที่ครอบคลุมที่สุด และขอยกเว้นในกฎ ก.ตร. ครয়ยกเว้นเฉพาะเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น

(๒) ภารกิจของตำรวจมีทั้งงานบริหาร งานบริการประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน ปะปนกับงานแสวงหาพยานหลักฐานในการเข้าปฏิบัติการในทางคดี ซึ่งแตกต่างจากภารกิจของศาลและอัยการที่มีเนื้องานเป็นส่วนเดียว ถ้าต้องการแยกการสอบสวนออกจากตำรวจก็ไม่สามารถทำได้ เพราะเมื่อได้ศึกษาถ้อยคำในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนของการสืบสวนสอบสวนพบว่า การสอบสวนหรือการสืบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด และเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา อีกทั้งยังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับพี่น้องประชาชนด้วย อัยการและศาลเป็นเพียงผู้แสวงหาความถูกต้องจากสำนวนจากพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเสนอมา ซึ่งไม่ต้องมีหน้าที่ในการเข้ารักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด

นายกฤษฏาฯ ได้อภิปรายว่า เห็นควรให้มีการยกระดับกฎ ก.ตร. เป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกัน เพราะขอยกเว้นตาม กฎ ก.ตร. มีความจำเป็นต้องคงไว้

๓. การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

นางอรรณฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) การกำหนดหลักในเรื่องของการบริหารจัดการกำลังพล การวางโครงสร้าง การเจริญเติบโตทางสายอาชีพ (Career Path) ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับงาน ซึ่งในส่วนนี้จะมีเชื่อมโยง

/กับประเภทของ...

กับประเภทของตำรวจที่เข้ามาปฏิบัติงานด้วยว่าจะเป็นการตรวจประเภทมียศหรือไม่มียศ การข้ามสายงานกัน ไปมาระหว่างตำรวจสองประเภทนั้นจะต้องมีการดำเนินการเช่นใดต่อไปหรือไม่ อย่างไร

(๒) การวางโครงสร้างของตำรวจให้เหมาะสมกับภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมเข้ากับการกำหนดกรอบอัตรากำลังพลที่เหมาะสมด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดในภาพรวมก่อนที่จะเข้าสู่การวางกรอบในรายละเอียดที่เล็กลงมา

(๓) ควรมีการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในทุกระดับ อีกทั้งต้องมีการพิจารณาว่าระดับชั้นยศใดจะสามารถเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามสายงานได้หรือไม่ อย่างไร

(๔) สำนักงานตำรวจแห่งชาติเคยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลในระยะยาว จึงเห็นควรให้คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจชุดนี้นำข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วย

(๕) หากต้องการออกแบบหลักการบริหารบุคคลให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีการสร้างธรรมาภิบาลในเรื่องของกลไกการแต่งตั้งให้เกิดขึ้น โดยหากเทียบเคียงกับทหาร เห็นว่ามีการพิจารณาในเรื่องของลำดับชั้นยศ เรื่องความอาวุโส เรื่องของประสบการณ์และความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล ซึ่งข้าราชการทหารเน้นเรื่องความอาวุโสเป็นหลัก

(๖) ตำรวจในปัจจุบันมีทั้งรูปแบบของตำรวจที่มีชั้นยศและไม่มีชั้นยศทำงานควบคู่กันไปในแต่ละภารกิจ ไม่ว่าจะเป็นงานอำนวยการ งานปฏิบัติงาน และงานด้านเทคนิค จึงควรมีความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในทุกระดับทุกสายงานเช่นเดียวกับทหาร

(๗) หากพิจารณาเทียบเคียงกับสำนักงานข้าราชการพลเรือนพบว่า ควรเปิดโอกาสให้การใช้อำนาจเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นอำนาจของตำรวจที่อยู่ประจำในแต่ละระดับตามแต่ละสายงานมากกว่า โดยแยกแต่ละสายงานให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการข้ามสายงาน

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อธิบายว่า

(๑) การออกหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งไม่สามารถพิจารณาจากหลักอาวุโสได้เพียงอย่างเดียว ต้องมีการให้โอกาสแก่บุคคลที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานสูง (ดาวรุ่ง) โดยมีการแบ่งสัดส่วน ๗๐ : ๓๐ ระหว่างตำรวจดาวรุ่งกับตำรวจที่มีความสามารถทางวิชาการสูง

(๒) จารีตในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีการยึดหลักอาวุโสเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ตำรวจไม่ได้มีหน้าที่หรือตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ตำรวจจึงกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานในภารกิจของตำรวจ หรืองานนอกเหนือภารกิจก็ตาม ส่งผลให้ความสำเร็จของระบบอาวุโสลดน้อยลง เพราะต้องเป็นไปตามการบริหารจัดการของฝ่ายบริหาร

(๓) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไม่มีหลักเกณฑ์ระบุไว้ชัดเจน แต่หากอาศัยประสบการณ์ทำงานโดยตรงของการเป็นข้าราชการตำรวจ สามารถจำแนกออกเป็นสองลักษณะ ดังนี้

๓.๑) การเติบโตในตำแหน่งราชการ เช่น จากรองสารวัตรเป็นสารวัตร จากสารวัตรเป็นรองผู้กำกับ จากรองผู้กำกับเป็นผู้กำกับ เป็นต้น การขึ้นสู่ตำแหน่งประเภทนี้เห็นควรให้ยึดหลักอาวุโสสำหรับตำแหน่งในระดับสูงมากยิ่งขึ้น

๓.๒) การสับเปลี่ยนในตำแหน่งที่เท่ากัน ตำรวจมักอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือเพื่อความสงบสุข เช่น ในพื้นที่หนึ่งมีเหตุจำเป็นในการย้ายตำรวจนายหนึ่งออกจากพื้นที่ เพื่อให้ตำรวจที่มีความเหมาะสมกว่าเข้าปฏิบัติงานยังพื้นที่นั้นแทน แต่ส่วนมากที่เกิดปัญหาเพราะไม่ได้ทำการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่แท้จริง

(๔) แนวคิดการแบ่งสายงานออกเป็น สายงานปฏิบัติการ สายงานอำนวยการและสนับสนุน และสายงานเทคนิค เป็นแนวคิดล่าสุดในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากไม่มีการย้ายข้ามสายงานจะสามารถแก้ปัญหาในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายได้ประมาณ ๕๐ เปอร์เซ็นต์

ประธานฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) เหตุผลที่ศาลและอัยการยึดถือการขึ้นสู่ตำแหน่งตามลำดับการสอบเข้ารับราชการ เพราะทั้งสององค์กรต่างเชื่อมั่นในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่องค์กรของตน ระบบอาวุโสจึงเกิดตั้งแต่ขั้นตอนแรกนี้

(๒) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับศาลหรืออัยการ มีความแตกต่างกัน ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่สามารถจัดลำดับอาวุโสได้

(๓) ตามที่ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กล่าวต่อที่ประชุมว่า เห็นควรให้สร้างข้อยกเว้นใน กฎ ก.ตร ให้ชัดเจน คือ การสร้างธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายของตำรวจ พร้อมกับการสร้างการถ่วงดุลในการกำกับดูแลกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพ เพราะหากมีธรรมาภิบาล มีการกำกับควบคุมที่ชัดเจน ย่อมส่งผลให้ไม่เกิดการแทรกแซง อีกทั้งความเป็นอิสระต้องเกิดขึ้นพอสมควร

(๔) การบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Administration) ในประเทศไทยต้องได้รับการพัฒนาและมีการศึกษาเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในภาพรวมของประเทศในภายภาคหน้า

(๕) การดำเนินงานของ ก.ต.ช. อาจทำให้อำนาจการกำกับควบคุมโดยนายกรัฐมนตรี ถูกลดทอนลง

นายกฤษฎาฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านการลงเสียงประชามติมีการวางหลักเกณฑ์ให้ยึดถือลำดับอาวุโสในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจด้วย

(๒) ควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเพื่อใช้กำกับดูแลการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการผ่อนคลายนกฎเกณฑ์นั้นได้ด้วย อย่่างไรก็ดีในการสร้างกฎเกณฑ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมด้วยหรือไม่ อย่่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พันตำรวจโท เกษมศานต์ฯ ได้อภิปรายว่า ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาในประเด็นเรื่อง การวางบุคคลให้เหมาะสมกับงาน (put the right mans into the right job) เพียงประเด็นเดียว จึงเห็นควรให้พิจารณาถึงหลักการควบคุมการทำงาน (job control) ของตำรวจด้วย เช่น การโยกย้ายในระดับบริหารขององค์กรอื่นสามารถโยกย้ายโดยสะดวก เพราะผู้บริหารไม่ได้มีหน้าที่สองด้าน เช่นเดียวกับตำรวจ ผู้บัญชาการของตำรวจนอกจากการทำหน้าที่บริหารองค์กรแล้ว ยังมีหน้าที่ในส่วนของการปฏิบัติด้วย ดังนั้น จึงอาจสร้างกรอบสมรรถนะของผู้บัญชาการขึ้นมาว่าควรมีลักษณะอย่างไร

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) สืบเนื่องจากความเห็นร่วมกันในที่ประชุมที่ต้องการให้ร่วมกันพิจารณาโดยมองไปข้างหน้า เพื่อแก้ไขปัญหาการโยกย้ายบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายสมควรหรือไม่ที่จะมีการลงรายละเอียดในส่วนของคุณสมบัติในการโยกย้าย (job qualification) โดยเฉพาะหรือไม่ อย่่างไร

(๒) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการ ก.ตร. หรือไม่ อย่่างไร

//(๓) ปัจจุบัน...

(๓) ปัจจุบันกระทรวงการคลังสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีคณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา สรรหา และแต่งตั้งผู้บริหารในระดับรองลงไป โดยแยกออกจากคณะกรรมการสรรหาผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

(๔) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียว หากต้องการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ก็สามารถมีอนุกรรมการชุดเล็กสำหรับเรื่องนั้น ๆ ได้ แต่อำนาจของอนุกรรมการมาจากคณะกรรมการชุดใหญ่เพียงชุดเดียวหรือไม่ อย่างไร

(๕) เห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการพิจารณากรอบอัตรากำลังที่เหมาะสม ประธานฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) จากคำอภิปรายของผู้แทนกระทรวงการคลังในประเด็นเรื่องการบัญญัติกฎหมายโดยลงรายละเอียดในส่วนของคุณสมบัติการโยกย้าย สามารถอธิบายได้ว่า ที่ประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจไม่ได้มีการพิจารณาลงไปถึงรายละเอียด เรื่อง คุณสมบัติในการโยกย้าย ดังนั้น การออกกฎหมายจึงเป็นเพียงการเพิ่มเติมในลักษณะของหลักการ และอาจจัดให้อยู่ในหมวดใดหมวดหนึ่งของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้

(๒) รัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นค่อนข้างสูง และมีการใช้มาตรการทางบริหารเป็นหลัก เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับควบคุมรัฐวิสาหกิจจึงแตกต่างจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีความเป็นราชการสูงมาก จึงต้องการกรอบกฎหมายในการกำกับควบคุมมากกว่า โดยอาจมีลำดับชั้นของกฎหมายตามความสำคัญของแต่ละเรื่องต่อไป

นายนครเขตต์ฯ ได้อภิปรายว่า ที่ประชุมควรพิจารณาถึงบทบาทภารกิจของตำรวจให้มากพอ การพิจารณาในวันนี้ส่วนใหญ่มุ่งประเด็นไปที่หน้าที่ของตำรวจ ดังนั้นในข้อเท็จจริงจึงอาจต้องกลับมาพิจารณาถึงจุดสำคัญบางประการ เช่น เรื่องภารกิจของตำรวจที่เคยพิจารณาผ่านมาเรื่อง รูปแบบสถานีตำรวจ ขนาด S M L ยังผลักดันต่อหรือไม่ การวางโครงสร้างในองค์กรตำรวจแบบพิเศษ เช่น กองบังคับการปราบปรามจะมีลักษณะอย่างไร รวมถึงเรื่องการจ้างบุคคลนอกมาปฏิบัติงานเฉพาะทาง (Outsource) จะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น หากที่ประชุมพิจารณาร่วมกันเป็นที่ยุติแล้ว สิ่งเหล่านี้จะเป็นหลักในการวางโครงสร้างการบริหารงานบุคคลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ หากหลักการชัดเจนแล้วย่อมส่งผลถึงการดำเนินงานในสิ่งที่กำลังจะตามมาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๔. การสร้างสถาบันเพื่อการผลิตและพัฒนาข้าราชการตำรวจให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของตำรวจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณชญาฯ ได้อภิปรายว่า ตำรวจควรมีโรงเรียนในการฝึกสายงานเฉพาะเพิ่มเติมหรือไม่ เช่น สายเทคนิค อาจต้องผ่านการเรียนในโรงเรียนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ เทียบเคียงกับการเข้าเรียนในโรงเรียนเสนาธิการของทหาร หรือในกรณีของแพทย์ตำรวจ พยาบาลตำรวจที่ผ่านการเรียนในโรงเรียนผู้กำกับ ซึ่งไม่มีความจำเป็นต่อการนำไปปฏิบัติงานในอนาคตแต่อย่างใด หากมีการจัดสถาบันเฉพาะขึ้น เห็นว่าจะมีความเหมาะสมและเป็นการพัฒนาบุคลากรของตำรวจได้มากกว่าหรือไม่ อย่างไร

พันตรี จรัสฯ ได้อภิปรายว่า หากพิจารณาถึงข้าราชการทหาร มีที่มาจากโรงเรียนนายร้อย จบระดับปริญญา และโรงเรียนนายสิบ ซึ่งการเจริญเติบโตจะเป็นไปตามเส้นทางที่มาของแต่ละบุคคล ผู้ที่จะเป็นผู้บังคับหน่วยได้ต้องมีที่มาจากโรงเรียนนายร้อยเท่านั้น และต้องจบโรงเรียนเสนาธิการทหารด้วย ดังนั้นการแต่งตั้งโยกย้ายของตำรวจควรคำนึงถึงที่มาของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งด้วยหรือไม่ อย่างไร

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำลังจะมีการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้สอดคล้องกับแนวคิดล่าสุดในการแบ่งสายงานของตำรวจ อย่างไรก็ตาม ค่านิยมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญารวมถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นที่กล่าวขานอยู่ในสังคมขณะนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในงานสอบสวนและงานบริการประชาชน ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดที่ว่า เมื่อจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจแล้ว สามปีแรกตำรวจเหล่านั้นต้องผ่านงานสอบสวนเป็นเวลา ๓ ปี เทียบเคียงกับการฝึกผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือการฝึกอัยการผู้ช่วย ประกอบกับมีแนวคิดให้การขึ้นตำแหน่งจากรองสารวัตรเป็นสารวัตร ให้มีกำหนดระยะเวลาภายใน ๗ ปี จะเห็นได้ว่าหลังจากผ่านช่วงเวลา ๓ ปีของการฝึกเป็นพนักงานสอบสวนแล้ว อีก ๔ ปีต่อมา ตำรวจผู้นั้นสามารถเลือกเส้นทางของตนได้ว่าจะเข้าสู่สายงานใด อย่างไร แต่เมื่อก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสารวัตรแล้ว การที่จะโยกย้ายไปในภาคส่วนใดต้องมีเหตุผลที่พอสมควรแก่เหตุเท่านั้น และหากไม่ผ่านงานสอบสวนเป็นเวลา ๓ ปี ดังกล่าว ย่อมไม่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการภาคในระดับบริหารได้

ประธานฯ ได้อภิปรายว่า เห็นควรให้เชื่อมโยงหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้มีการควบคุมทางกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร

มติที่ประชุม ๑. เห็นควรสร้างกรอบทางกฎหมาย (legal framework) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์กันระหว่าง กตช. และ กตร. เพื่อให้สามารถร่วมกันขับเคลื่อนการบริหารองค์กรและการบริหารงานบุคคลไปได้พร้อมๆ กัน ซึ่งกรอบทางกฎหมายนี้อาจมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒. เห็นควรให้มีการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ โดยคำนึงถึงความสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๒.๑ การทบทวนโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่สอดคล้องกับภารกิจตามที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนด

๒.๒ การสร้างเส้นทางการเจริญเติบโตในสายอาชีพ (Career Path) ของข้าราชการตำรวจที่ชัดเจน

๒.๓ การสร้างสมรรถนะที่เหมาะสมกับตำแหน่ง การแต่งตั้งโยกย้ายและการเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ

๒.๔ การพัฒนากฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบที่สอดคล้องแนวความคิดของระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้การแต่งตั้งโยกย้ายมีความการดำเนินงานและการกำกับดูแลที่ชัดเจนและแน่นอน ทั้งนี้ การยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบอย่างใดๆ จะต้องมียกเกในการถ่วงดุลอย่างเหมาะสม

๓. เห็นควรให้มีการสร้างสถาบันเพื่อการผลิตและพัฒนาข้าราชการตำรวจให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของตำรวจทั้งในขั้นแรกเข้าและการเลื่อนระดับให้สูงขึ้น โดยเชื่อมโยงภารกิจของโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้เป็นหน่วยหลักในการสนับสนุนการสร้างสถาบันนี้ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กับพระราชบัญญัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย

๔. มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการศึกษาศาสตร์การบริหารงานบุคคล ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาการจัดการภารกิจสำนักงานตำรวจแห่งชาติและโครงสร้างสถานีดตำรวจขนาดต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากรอบการบริหารงานบุคคลในลำดับต่อไป

/ระเบียบวาระที่ ๕...

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)
- ไม่มี -

เลิกประชุมเวลา ๑๒.๐๐ น.



(นางสาวอภิสรานันท์ชัย)
นิติกร
ผู้จัดรายงานการประชุม



(นายวัฒนากร สันนุ้ย)
นิติกรชำนาญการ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม