

บทความวิชาการ
สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ
และลักษณะกึ่งตุลาการในระบบกฎหมายปกครองไทย

พ.ต.ท.หญิง วิจาริณี ชนะทัฬห
Pol.Maj.Wijarinee Chanatup
ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค ๘
Provincial Training Center, Region 8

บทคัดย่อ

การปฏิรูปองค์กรตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.)” เพื่อเป็นกลไกคุ้มครองความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และลักษณะทางสถาบันของ ก.พ.ค.ตร. โดยใช้วิธีการศึกษาทางนิติศาสตร์เชิงวิเคราะห์ (Doctrinal Legal Research) ผลการศึกษาพบว่า ก.พ.ค.ตร. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการในฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตำรวจ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง บทความเสนอว่าการกำหนดบทบาทของ ก.พ.ค.ตร. อย่างชัดเจนจะช่วยเสริมสร้างหลักนิติธรรม ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในระบบราชการตำรวจไทย

คำสำคัญ: คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, ตำรวจ, คำสั่งทางปกครอง, องค์กรกึ่งตุลาการ, ศาลปกครอง

Abstract

The reform of the Royal Thai Police under the **Royal Thai Police Act B.E. 2565 (2022)** established the *Police Merit System Protection Commission (PMPC)* as an institutional mechanism to safeguard fairness in police personnel administration. This article aims to examine the legal status, powers and duties, and institutional characteristics of the PMPC. The study adopts a **doctrinal legal research approach**, focusing on the analysis of relevant statutes, legal principles, and administrative law doctrines. The findings reveal that the PMPC functions as a **quasi-judicial body within the executive branch**, responsible for adjudicating disputes relating to police personnel administration. Its decisions constitute **administrative orders** under the *Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996)* and are therefore subject to judicial review by the **Administrative Court**. The article argues that clearly defining the institutional role and legal authority of the PMPC will contribute to strengthening the **rule of law, transparency, and fairness** within Thailand’s police personnel management system.

Keywords: Merit System Protection Commission, Police, Administrative Order, Quasi-Judicial Organization, Administrative Court

๑. บทนำ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบราชการที่มีผลต่อประสิทธิภาพของรัฐและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หลักการสำคัญที่ใช้กำกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการสมัยใหม่คือ “ระบบคุณธรรม” (Merit System) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย หรือการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยยึดหลักความสามารถ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ปราศจากอิทธิพลทางการเมืองหรือระบบอุปถัมภ์^๑

ในระบบกฎหมายมหาชน การรับรองระบบคุณธรรมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการกำหนดหลักการในกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องมีกลไกทางสถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร ประเทศไทยจึงได้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการหลายรูปแบบ เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑^๒ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

๒ ที่มาและเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ก.พ.ค.ตร.

ในบริบทขององค์กรตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะทั้งในด้านโครงสร้างการบังคับบัญชา ระเบียบวินัย และลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างจากระบบราชการพลเรือนทั่วไป การสร้างกลไกตรวจสอบภายในองค์กรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง การปฏิรูปตำรวจในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ดังนั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ” หรือ ก.พ.ค.ตร. เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการพิจารณาอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล^๓

การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการสร้างระบบตรวจสอบภายในองค์กรตำรวจ โดยให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากสายบังคับบัญชาทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างข้าราชการตำรวจกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของตำรวจเป็นไปตามหลักคุณธรรม ความโปร่งใส และความเป็นธรรม ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในระบบราชการ

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๗), หน้า ๒๔๕.

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑.ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๔ ก (๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๕).

^๓ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๔ ก (๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๕).

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านกฎหมาย การบริหารงานบุคคล หรือการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่^๔ โดยกำหนดว่ากรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว การกำหนดวาระที่ยาวนานและไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อเนื่องได้อีกมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเป็นอิสระของคณะกรรมการ เนื่องจากกรรมการไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงโอกาสในการได้รับการแต่งตั้งใหม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางในการวินิจฉัยข้อพิพาท

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ลักษณะ ๕ ได้มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา ๔๐ ก.พ.ค.ตร. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อ ก.ตร. เพื่อให้ ก.ตร. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๒) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๔๑ (๒)

(๓) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๔๘

(๔) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา ๑๕๐

(๕) ออกกฎ ก.พ.ค.ตร. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎ ก.พ.ค.ตร. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ ก.พ.ค.ตร.

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๒) และ (๓) ก.พ.ค.ตร. ต้องพิจารณาและวินิจฉัยด้วยตนเอง จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นผู้พิจารณาหรือวินิจฉัยแทนมิได้ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค.ตร. อาจแต่งตั้งคณะบุคคลหรือมอบหมายให้บุคคลใดเพื่อศึกษาหรือพิจารณาเสนอแนะต่อ ก.พ.ค.ตร. เพื่อพิจารณาและมีมติต่อไปได้

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร. ตาม (๓) ถ้าเป็นการวินิจฉัยว่ากฎ ก.ตร. ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด^๕

ในด้านอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองด้านการ

^๔ เรื่องเดียวกัน.

^๕ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๔ ก (๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๕).

บริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถแบ่งออกเป็นสามประการสำคัญ ได้แก่ การกำกับดูแล และส่งเสริมระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ การพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา

๔. ลักษณะกึ่งตุลาการของ ก.พ.ค.ตร.

บทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวทำให้ ก.พ.ค.ตร. มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างข้าราชการตำรวจกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาของศาล^๖ กล่าวคือ มีการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณี เปิดโอกาสให้คู่กรณีนำเสนอพยานหลักฐานและโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมทั้งมีการจัดทำคำวินิจฉัยที่มีเหตุผลประกอบอย่างชัดเจน ลักษณะดังกล่าวทำให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจถูกจัดอยู่ในประเภทของ “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-Judicial Body) ในระบบกฎหมายปกครอง^๗

องค์กรกึ่งตุลาการเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทโดยใช้กระบวนการที่มีลักษณะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาของศาล องค์กรประเภทนี้พบได้ในระบบกฎหมายหลายประเทศ เช่น ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสหรือคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองในประเทศอังกฤษ แม้องค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่คล้ายศาล แต่ก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารและอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบโดยศาล

ในกรณีของประเทศไทย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งในระบบราชการพลเรือนและในระบบราชการตำรวจมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เนื่องจากมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล และยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

๕. สถานะของคำวินิจฉัย ก.พ.ค.ตร. ในฐานะคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล^๘

เมื่อพิจารณาลักษณะของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร. จะพบว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจมีผลต่อสถานภาพทางกฎหมายของข้าราชการตำรวจ เช่น การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย การแก้ไขโทษทางวินัย หรือ

^๖ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๓๑๘.

^๗ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายปกครอง* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๖๔), หน้า ๔๐๒.

^๘ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, มาตรา ๕.

การยืนยันคำสั่งลงโทษ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเข้าลักษณะของคำสั่งทางปกครองตามความหมายของกฎหมาย

๖. แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการก็ได้ยืนยันหลักการดังกล่าว เช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๘/๒๕๔๗ ศาลได้วินิจฉัยว่าการที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ของข้าราชการเนื่องจากเห็นว่ายื่นอุทธรณ์เกินกำหนดเวลานั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง^๙ นอกจากนี้ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๕๖ ศาลได้วินิจฉัยว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด หากกระบวนการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้^{๑๐}

แนวคำพิพากษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน หลักการดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายมหาชน

ดังนั้น แม้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจจะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐ แต่บุคคลที่ได้รับผลกระทบยังคงมีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบทั้งในด้านความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณา ความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ และความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม

๗. บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจถือเป็นพัฒนาการสำคัญของระบบกฎหมายปกครองไทย เนื่องจากเป็นกลไกที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ และเป็นช่องทางในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการดังกล่าวยังคงเป็นองค์กรภายในฝ่ายบริหาร และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

การกำหนดบทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจอย่างชัดเจนจึงมีความสำคัญต่อการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารกับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในระบบราชการไทย

บรรณานุกรม

^๙ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๘/๒๕๔๗.

^{๑๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2563). *หลักระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2564). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ศาลปกครอง. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565. (2565, 16 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 139 ตอนที่ 64 ก.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก.

สำนักงานศาลปกครอง. (2563). *รวมคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.

ศาลปกครองสูงสุด. (2547). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.98/2547.

ศาลปกครองสูงสุด. (2556). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2556.