

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาความเป็นมาของข้าราชการครูนั้น ทำให้ทราบว่าแต่ก่อนนั้นตำแหน่งครูและอาจารย์เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่เรียกชื่ออย่างอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาได้รับการกำหนดว่าเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง และในปัจจุบันข้าราชการครูเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งแยกออกจากข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีกฎหมายบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ด้วยเหตุผลที่ว่าลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูแตกต่างไปจากลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีระเบียบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะวิชาชีพชั้นใช้ปฏิบัติสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับข้าราชการครูโดยอนุโลมด้วย เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะได้กำหนดหลักการในเรื่องนั้นไว้แล้ว

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชาและการรักษาการในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ บัญญัติขึ้นสำหรับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ มิได้อนุโลมใช้ระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่งนี้ในบางเรื่องยังมีความไม่ชัดเจน ทำให้ต้องตีความทางกฎหมาย ปัญหาในบางเรื่อง การตีความทางกฎหมายก็ยังไม่ชัดเจน ปัญหาในบางเรื่องนั้นกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่เป็นปัญหาในการบริหารงานของข้าราชการครู โดยจะกล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะของปัญหาในแต่ละเรื่องดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู

1. ความหมายของคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้น ยังขาดความชัดเจนไม่ครอบคลุมหน่วยงานหรือส่วนราชการที่คุรุสภาได้กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และความหมายของคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ดังกล่าวนั้น มีข้อจำกัด ทำให้ ก.ค. ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามคำขอของกรมต่าง ๆ ที่ขอ กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมาภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้ เนื่องจาก ก.ค. จะมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเฉพาะในหน่วยงานทางการศึกษาเท่านั้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจดำเนินการได้ดังนี้

1. จะต้องเพิ่มเติมคำนิยาม "หน่วยงานทางการศึกษา" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" หมายความว่า

- (1) โรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ
- (2) สำนักงานศึกษาธิการกิ่งอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการเขต และหน่วยศึกษานิเทศก์
- (3) สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

โดยการเพิ่มเติม

(4) หน่วยงานหรือส่วนราชการที่ ก.ค. กำหนด หรือประกาศให้เป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานทางการศึกษา

เมื่อได้เพิ่มเติมข้อความดังกล่าวแล้วก็จะเป็นที่ชัดเจนว่า ก.ค. มีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานทางการศึกษาได้ ซึ่งจะครอบคลุมถึงหน่วยงานหรือส่วนราชการที่คุรุสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนแล้ว และครอบคลุมถึงหน่วยงานหรือส่วนราชการที่กรมต่าง ๆ ขอ กำหนดตำแหน่งข้าราชการครู

มาภายหลัง ได้ ซึ่ง ก.ค. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้แน่ชัดว่าลักษณะงานของหน่วยงานหรือส่วนราชการอย่างไรจึงจะกำหนดให้เป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานทางการศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 (9) ที่บัญญัติให้ ก.ค. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายอื่น ประกอบกับ มาตรา 3 (4) ที่บัญญัติเพิ่มเติมได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับการที่กรมสามัญศึกษาขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดนั้น แนวทางในการแก้ไขก็คือต้องบัญญัติให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ ก.ค. อาศัยอำนาจตาม มาตรา 7 (9) ประกอบกับ มาตรา 3 (4) ที่บัญญัติเพิ่มเติมแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษา และให้ ก.ค. กำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดเป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) (17) คือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีใช้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

2. การพิจารณาว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษานั้น ก.ค. ยังมีได้พิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน

แนวทางในการแก้ปัญหานี้คือ เมื่อได้บัญญัติเพิ่ม (4) ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เพื่อให้อำนาจ ก.ค. ในการกำหนดว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานทางการศึกษาแล้ว ในการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใดจะเป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 3 (1) นั้น ก.ค. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีความหมายอย่างไร เช่นควรมีความหมายเช่นเดียวกับโรงเรียน และวิทยาลัยเพียงแต่แตกต่างกันเฉพาะชื่อเท่านั้น และจะต้องเป็นสถานศึกษาที่มีการเรียนการสอนตามแผนการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น เป็นต้น และสำหรับคำว่าหน่วยงานทางการศึกษานั้นก็ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า หน่วยงานทางการศึกษานั้นจะต้องมีลักษณะอย่างไร เช่นต้องเป็นส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ เป็นต้น

สำหรับปัญหาการจัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์นั้น แต่เดิมคณะรัฐมนตรีเคยมีมติตามที่ ก.ค. เสนอแล้วว่า นอกจาก ก.ค. จะมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการแล้ว ก.ค. ยังมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งในหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการได้ด้วย เช่น หน่วยงานทางการศึกษาที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายอื่น หรือหน่วยงานทางการศึกษาที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นการภายในส่วนราชการหรือภายในกองด้วย แต่ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้พิจารณาและมีความเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นเป็นการภายในกอง โดยไม่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการนั้น เป็นการจัดตั้งหน่วยงานภายในส่วนราชการระดับกองอย่างเป็นทางการ ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาก่อน ดังนั้นจึงเป็นที่ชัดเจนว่า ในการขอจัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ในกรมต่าง ๆ นั้นต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาก่อน เมื่อได้รับอนุมัติให้จัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ได้แล้วจึงจะกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ได้

3 การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (พ.ศ. 2515) หรืออาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ออกประกาศหรือระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษานั้น น่าจะยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 หรือพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจดำเนินการได้ดังนี้

1. หน่วยงานหรือส่วนราชการใดที่ครุสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ให้ดำเนินการตามบทเฉพาะกาลมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่บัญญัติว่า

"การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ใช้บังคับแต่มิได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะดำเนินการประการใดให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย"

ซึ่งก็หมายความว่าให้ ก.ค. กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ครูสภาได้เคยกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนได้

2. สำหรับหน่วยงานหรือส่วนราชการที่กรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการต้องการขอ กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่กรมหรือกระทรวงศึกษาธิการต้องการขอให้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูนั้น ไม่ได้อยู่ในความหมายของสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา ตามมาตรา 3 (1) (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ให้ ก.ค. ดำเนินการตาม มาตรา 3 (4) ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งเป็นการให้อำนาจ ก.ค. ในการพิจารณาและกำหนดว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใดจะเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา

ในกรณีนี้ ก.ค. เห็นว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น ไม่เข้าข่ายของสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการที่มีข้าราชการครูอยู่แล้ว หรือหน่วยงานหรือส่วนราชการที่จะขอ กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมาใหม่ ก็ควรจะเปลี่ยนฐานะของข้าราชการครูเหล่านั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพราะข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีทั้งข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่แล้ว เพื่อจะได้ดำเนินการกำหนดตำแหน่ง ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ต่อไป

3. สำหรับกรณีการประกาศจัดตั้งสถานศึกษาตามปกติของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น การประกาศจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ในส่วนที่ได้มีประกาศและได้จัดตั้งไปแล้ว สมควรที่จะได้มีการแก้ไขประกาศเหล่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) หรือมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แต่อย่างไร เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาอยู่แล้ว การประกาศจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะนี้ จึงเป็นประกาศทั่วไป ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการออกประกาศได้โดยไม่ต้องอ้างอิงกฎหมายใด ซึ่งแตกต่างกับประกาศของกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งการออกประกาศของกระทรวงในลักษณะนี้ จะต้องอ้างอิงกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศไว้

ส่วนกรณีการกำหนดหรือประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการใด เป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานทางการศึกษาให้ดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 (4) ที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมใหม่ โดยให้ ก.ค. มีอำนาจกำหนดหรือประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาได้ ประกอบกับความในมาตรา 7 (9) ซึ่งบัญญัติว่า ก.ค. จะมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายอื่น ซึ่ง ก.ค. ก็จะมีอำนาจในการกำหนดหรือประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานทางการศึกษาได้

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู

1. การมอบอำนาจบังคับบัญชาให้ข้าราชการครูบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีของกรมสามัญศึกษา และของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยอธิบดีกรมสามัญศึกษาและเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกอบกับมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในสถานศึกษา น่าจะยังไม่มีความชัดเจนทางกฎหมาย

แนวทางในการแก้ไข เนื่องจากปัญหานี้เกิดจากข้อความตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ" ซึ่งก็มีความหมายว่าในการมอบหมายการบังคับบัญชาให้ข้าราชการครูบังคับบัญชาข้าราชการครู ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ต้องมอบหมายการบังคับบัญชาเป็นหนังสือ แต่ในปัจจุบันข้าราชการในสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษามีทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นถ้าในมาตรา 33 ใช้คำว่า "บังคับบัญชาข้าราชการ" โดยตัดคำว่า "ครู" ออกก็จะทำให้ข้าราชการครู

บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญได้ เช่นเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (2515) หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ใช้คำว่า "บังคับบัญชาข้าราชการ" ดังนั้นจึงต้องแก้ไขข้อความตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นว่า

"ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใด บังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ"

2. ปัญหาอำนาจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูของอธิการวิทยาลัยครู โดยที่ตำแหน่ง "อธิการวิทยาลัยครู" ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในวิทยาลัยครู ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 แต่ตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครู ไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 และเป็นผู้ที่มีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 การจะมอบหมายให้อธิการวิทยาลัยครูบังคับบัญชาข้าราชการในวิทยาลัยครูตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จึงกระทำมิได้ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับกรมการฝึกหัดครูเป็นอย่างมาก กรมการฝึกหัดครูได้เคยหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้มายังสำนักงาน ก.ค. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 และขอให้หาแนวทางแก้ไขให้ด้วย แต่เนื่องจากตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ดังกล่าวทำให้ ก.ค. ไม่สามารถตีความและวินิจฉัยเป็นไปในทางอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่กรมการฝึกหัดครูได้ และผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็คือยืนยันว่าการจะมอบหมายให้อธิการวิทยาลัยครูมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการครูจะกระทำมิได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ อาจเลือกดำเนินการได้ ดังนี้

1. ต้องกำหนดให้ตำแหน่งอธิการ และรองอธิการวิทยาลัยครูเป็นตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 30 (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ดังนี้
มาตรา 30 ตำแหน่งข้าราชการครูมีดังนี้

(ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ช่วยครูใหญ่
- (2) ครูใหญ่
- (3) ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่
- (4) อาจารย์ใหญ่
- (5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (6) ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (7) รองอธิการวิทยาลัยครู
- (8) อธิการวิทยาลัยครู
- (9) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานทางการศึกษาตามที่ ก.ค. กำหนด

ให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

ดังนั้นเมื่อตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครู เป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30(ข) (8) แล้วผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จึงน่าจะมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในวิทยาลัยครู ได้ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

2. แนวทางในการแก้ไขอีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 จากเดิมที่บัญญัติว่า "ให้วิทยาลัยครู เป็นส่วนราชการในกรมการฝึกหัดครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ" เป็น "ให้วิทยาลัยครูเป็นส่วนราชการในกรมการฝึกหัดครู มีฐานะเทียบกอง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ" ซึ่งตามแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีว่า ถ้ากฎหมายได้บัญญัติรับรองโดยกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเช่นใด และเมื่อส่วนราชการใดกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเทียบกองหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง และย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกอง (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร. 0601/0080 ลงวันที่ 13 มกราคม 2529) ดังนั้นเมื่อได้กำหนดให้วิทยาลัยครูมีฐานะเทียบกอง อธิการวิทยาลัยครู ก็จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง และมีอำนาจบังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูในวิทยาลัยครูได้

ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู

ปัญหาการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครูก็คือ การสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้านั้น น่าจะยังไม่ตรงกับเจตนารมณ์ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แม้ว่าการสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าได้ จะเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของข้าราชการครูก็ตาม ทั้งนี้เพราะการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือการสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราว ในเมื่อตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวเท่านั้น

แนวทางในการแก้ปัญหานี้ ก็คือควรที่จะตัดคำว่า "ครั้งคราว" และ "ชั่วคราว" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 วรรคแรกว่า

"ถ้าตำแหน่งข้าราชการว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้น ชั่วคราวได้"

และเพิ่มเติมข้อความในวรรคสี่ จากเดิมที่ว่า

"ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจและหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่อย่างนั้น แล้วแต่กรณีในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง" เป็นว่า

"ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎระเบียบข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี"

เมื่อได้ตัดและเพิ่มเติมข้อความที่ได้กล่าวมาแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะเป็นดังนี้

"มาตรา 57 ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการครูว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ในกรณีที่ตำแหน่งใดว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหลายคน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยคนหนึ่งหรือหลายคนรักษาการในตำแหน่งตามลำดับไว้เป็นการล่วงหน้าได้

ความในวรรคสองไม่กระทบกระเทือนอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้ใดเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในกรณีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งตามความในวรรคหนึ่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยดังกล่าวในวรรคสอง พ้นจากความเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนับแต่เวลาที่ผู้รักษาการในตำแหน่งตามความในวรรคหนึ่งเข้ารับหน้าที่

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ได้ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี"

เมื่อได้ตัดคำว่า "ครั้งคราว" และคำว่า "ชั่วคราว" ออกไป จะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้น "ชั่วคราว" ในเมื่อตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็น "ครั้งคราว" หดไป การสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าจึงสามารถกระทำได้ ซึ่งการแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้นควรจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาการตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มิได้กฎหมายอื่น กฎระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้น ในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี"

อนึ่งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นี้ ได้ยกเลิกพินัยกรรมคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และได้ให้คำนิยามความหมายของหน่วยงานทางการศึกษาว่าหมายถึง

- (1) โรงเรียน วิทยาลัย และสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ
- (2) สำนักงานศึกษาธิการกิ่งอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการเขต และหน่วยศึกษานิเทศก์
- (3) สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (4) สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร
- (5) ส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีลักษณะทำนองเดียวกับ (2) หรือ (3) และ ก.ค. กำหนดให้เป็นหน่วยงานทางการศึกษา

ได้มีการเพิ่มตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 30 (ค) ซึ่งได้แก่ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้นแล้วยังได้บัญญัติเพิ่มมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยได้กำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูมี 3 ประเภทคือ ตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาพิเศษเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง

ผลของการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ในส่วนของ การกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. บทนิยามคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่นั้น เป็นการแก้ปัญหา การขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษา กรุงเทพมหานครเท่านั้น

2. แม้ตามมาตรา 3 (5) จะได้บัญญัติให้ ก.ค. มีอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหน่วยงานทางการศึกษาได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นส่วนราชการที่มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา 3 (2) หรือ (3) เท่านั้น ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้กองสารวัตรนักเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษา และ ก.ค. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูให้ ซึ่งกองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา ก็ไม่มีลักษณะทำนองเดียวกับหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 (2) และ (3) แต่อย่างไร

3. เมื่อ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดให้ส่วนราชการที่มีลักษณะทำนองเดียวกับ มาตรา 3 (2) และ (3) เป็นหน่วยงานทางการศึกษาเท่านั้น ก็จะมีปัญหาว่าองค์กรใดมีอำนาจ กำหนดหรือประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการตามมาตรา 3 (1) เป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่อ อย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ และสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการนั้น จะต้องมิลักษณะงานอย่างไร

4. ปัญหาการขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา ยังไม่ได้รับการแก้ไขเพราะ ก.ค. ไม่มีอำนาจในการกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานเป็นสถาน ศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนั้นลักษณะงานของกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษาก็ไม่ได้มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา 3 (2) และ (3) ที่ ก.ค. จะกำหนดให้เป็น หน่วยงานทางการศึกษาได้

5. ปัญหาการที่กระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือเป็นหน่วยงานทางการศึกษา และ ก.ค. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้แล้วก็ยังไม่มีความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายต่อไป

6. ปัญหาเรื่องอำนาจบังคับบัญชาของอธิการวิทยาลัยครู ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของปัญหาการบังคับบัญชาข้าราชการครูนั้น เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 น่าจะ ได้บัญญัติให้ตำแหน่งรองอธิการและอธิการวิทยาลัยครู เป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ข) ด้วย เมื่อตำแหน่งรองอธิการ และอธิการวิทยาลัยครูเป็นตำแหน่งข้าราชการครู อธิบดีกรมการฝึกหัดครูก็จะสามารถมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการครูในวิทยาลัยครู ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้

7. ในการขอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ สำนักงาน ก.ค. หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องน่าจะ ได้ศึกษาและติดตามการขอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ด้วยว่า ได้มีการขอยกเลิก แก้ไข เพิ่มเติม ในเรื่องใดบ้าง เช่น ทบทวนมติเรื่องการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ได้มีการบัญญัติขึ้นใหม่แล้ว แต่บทบัญญัติเรื่องการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เหมาะสมกับลักษณะงานของข้าราชการครู แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีว่าผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุสามารถสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าได้ก็ตาม

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ ยังไม่ได้แก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง ให้หมดไป จึงสมควรที่จะได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนในทางกฎหมาย เหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ และ ใช้อำนาจต่อการบริหารงานของข้าราชการครูต่อไป