

## การรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู

เมื่อได้มีการกำหนดตำแหน่ง ในหน่วยงานหรือส่วนราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ก็จะมีการกำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาตามที่กล่าวมา ในบทที่ 3 ซึ่งผู้ใดจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ในหน่วยงานหรือส่วนราชการใด จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในแต่ละ หน่วยงานนั้น นับวันแต่จะมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติมากขึ้น จนถึงขั้นไม่อาจปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่ กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วยตนเอง ได้ทั้งหมด กฎหมายจึงต้องกำหนดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งรอง ๆ ลง ไป เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ไปบ้าง นอกจากนั้นในบางกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งก็ดี ผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่อยู่ก็เกิดการสั่งงานหรือการบริหารราชการต่าง ๆ จะหยุดชะงักไม่ได้ จำต้องมีผู้เข้ารับหน้าที่หรือ บริหารราชการนั้นแทน ซึ่งเรียกว่า การให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทน<sup>1</sup> ซึ่งการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการ ครูก็เป็นกรณีที่ให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทนอย่างหนึ่ง ดังนั้นในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการ รักษาการในตำแหน่งข้าราชการครูนี้ จะศึกษาเรื่องการให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทนในกรณีอื่น ๆ ด้วย เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอยู่ นอกจากนั้นจะได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการรักษาการแทน เปรียบเทียบ กับการรักษาการในตำแหน่ง เพราะเป็นเรื่องที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ซึ่งจะทำให้การศึกษาเรื่อง การรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครูเข้าใจดียิ่งขึ้น

การให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทน

ในการศึกษาเรื่องการให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทนนี้ จะได้กล่าวถึงการให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และตามกฎหมายอื่นด้วยดังนี้

<sup>1</sup> มีชัย ฤชุพันธ์, กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 43.

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดการให้ผู้อื่น

ใช้อำนาจแทนไว้ ดังนี้

1) การมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการ มิได้ ในกรณีเดียวคือกรณีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง<sup>2</sup> แต่จะมอบหมายให้กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินที่นายกรัฐมนตรีมีอยู่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลทั้งหมดไม่ได้ และการมอบหมายในเรื่องนี้มอบให้ได้แต่เฉพาะรองนายกรัฐมนตรีเท่านั้น จะมอบให้รัฐมนตรีอื่นไม่ได้

2) การปฏิบัติหน้าที่แทน มิได้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้น เพราะนายกรัฐมนตรีตายหรือขาดคุณสมบัติ<sup>3</sup>

3) การสั่งและปฏิบัติราชการแทน มิได้ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน มีผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน โดยถือเสมือนเป็นการสั่งและปฏิบัติราชการของตัวผู้ดำรงตำแหน่งเอง เช่น ในกระทรวงหนึ่งมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน การที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการสำหรับทุกหน่วยงานย่อมเป็นการเหลือบ่ากว่าแรงหรือไม่คล่องตัวจึงต้องแบ่งเบาให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้าง หรืออาจมีเหตุผลทางการเมืองที่จำเป็นต้องแบ่งงานให้รัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้สั่งก็ได้ เช่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสังกัดพรรคการเมืองต่างพรรคกัน และได้มีการตกลงกันไว้ก่อนว่าใครจะสั่งและปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานใด เป็นต้น<sup>4</sup>

การสั่งและการปฏิบัติราชการแทนแยกพิจารณาตามกรณีได้ ดังนี้

(1) กรณีนายกรัฐมนตรี อาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนได้<sup>5</sup>

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 10 วรรคสี่.

<sup>4</sup> มีชัย ฤชุพันธ์, กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 44.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 10.

(2) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคลัง หรือปฏิบัติราชการแทน<sup>6</sup>

(3) กรณีรัฐมนตรีว่าการทบวงมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงคลัง หรือปฏิบัติราชการแทน<sup>7</sup>

(4) กรณีปลัดกระทรวงมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยคลังและปฏิบัติราชการแทน<sup>8</sup>

(5) กรณีปลัดทบวงมอบหมายให้รองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวง เป็นผู้ช่วยคลังและปฏิบัติราชการแทน<sup>9</sup>

4) การปฏิบัติราชการแทนมีได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอย่างอื่นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>10</sup>

(2) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งจะมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปปฏิบัติราชการแทนเป็นการทั่วไป เช่น นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทน เป็นต้น

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 27.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 28.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38.

5) การรักษาราชการแทน การรักษาราชการแทนมิได้ในกรณีที่ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือมีแต่ผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ไม่ว่าจะเพราะไม่อยู่หรือเจ็บป่วย ก็ตาม ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หมวด 6 ว่าด้วยการรักษาราชการแทน ได้กำหนดให้ตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยเป็นผู้รักษาราชการแทนไว้<sup>11</sup> ได้แก่

- (1) รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (3) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง เป็นผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (4) รองปลัดกระทรวง เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวง
- (5) รองปลัดทบวง เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดทบวง
- (6) รองอธิบดี เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดี
- (7) ข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า

เป็นผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง

กรณีตามกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่<sup>12</sup>

1) การรักษาราชการแทน กฎหมายว่าด้วยสถาบันเทคโนโลยีทางการเกษตร กฎหมายว่าด้วยสถาบันเทคโนโลยีราชชมงคล กฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยครู เป็นต้น กำหนดให้ใช้คำว่ารักษาราชการแทน ในกรณีที่อธิการบดีหรืออธิการ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และให้รองอธิการบดี หรือรองอธิการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหรือรองอธิการหลายคน ให้รองอธิการบดีหรือรองอธิการ ที่อธิการบดีหรืออธิการมอบหมาย เป็นผู้รักษาราชการแทน ในกรณีที่ไม่มีรองอธิการบดีหรือรองอธิการ หรือรองอธิการบดีหรือรองอธิการ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภาสถาบัน สภาวิทยาลัย หรือสภา กำหนดให้กรรมการสภาสถาบัน กรรมการสภาวิทยาลัย หรือกรรมการสภา โดยตำแหน่งคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีหรืออธิการแล้วแต่กรณี

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 และมาตรา 47.

<sup>12</sup>สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 และภาคผนวก, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชน, 2534), หน้า 68-72.

2) การรักษาการในตำแหน่ง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ เช่นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู เป็นต้น กำหนดให้ใช้คำว่ารักษาการในตำแหน่ง ใช้ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุสามารถสั่งให้ข้าราชการที่เห็นสมควร รักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราว

#### การรักษาการแทน และการรักษาการในตำแหน่ง

คำว่ารักษาการแทน และการรักษาการในตำแหน่งเป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน สำหรับข้อที่แตกต่างกันคือ<sup>13</sup>

การรักษาการแทน เป็นวิธีการที่นำมาใช้ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดอยู่ หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และเพื่อวัตถุประสงค์ซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองความต่อเนื่องอย่าง ไม่ขาดสายของการบริการสาธารณะ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเข้ารักษาและปฏิบัติงานราชการในหน้าที่นั้นแทนเป็นระยะเวลาชั่วคราว ซึ่งการรักษาการแทนนั้น ก็อาจมีได้ทั้งกรณีที่เป็นไปโดยผลของกฎหมายในกรณีที่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รักษาราชการแทนมีตำแหน่งเดียว แต่ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รักษาราชการแทนหลายคน ผู้บังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ย่อมเป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดนั้น คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน และถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอยู่หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ผู้บังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็จะเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน

การรักษาการในตำแหน่ง เป็นวิธีการที่นำมาใช้ในกรณีที่ตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวและเพื่อคุ้มครองความต่อเนื่อง

<sup>13</sup> อภิรดี พงษ์ตนตรี, "การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย", (วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2529), หน้า 41-48.

ของการบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับการรักษาราชการแทน แต่ในการรักษาการในตำแหน่งนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจ ในการเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง ลงหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้ข้าราชการที่เห็นสมควร เข้ารักษาการในตำแหน่งนั้น โดยมีได้มีการระบุตำแหน่งที่จะเป็นผู้เข้ารักษาการในตำแหน่งไว้เป็นที่แน่ชัด แต่ปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งได้ เองตามที่เห็นสมควรและต้อง เป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือในกรณีใดที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใด หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และมีผู้รักษาราชการแทน ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว ก็จะไม่แต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และกฎหมายอื่น ซึ่งตรงจุดนี้เองจะเห็นได้ว่าการรักษาการในตำแหน่งนั้น บัญญัติขึ้นมาก็เพื่อเป็นข้อเสริมของการรักษาราชการแทนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดเรื่องการรักษาราชการแทนในกรณีใดไว้แล้ว ก็จะไม่เอาการรักษาการในตำแหน่งมาใช้ในกรณีนั้นอีกไม่ได้

ส่วนการที่จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน และการสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งไว้เป็นการล่วงหน้าจะกระทำได้เพียงใด ในเรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยไว้เป็น 2 แนวทางคือ

ในกรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>14</sup> ได้เคยวินิจฉัยไว้ในกรณีที่ศึกษาธิการเขตไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ว่า สำนักงานศึกษาธิการเขตเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีฐานะเทียบเท่ากอง และมีหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นคือ "ศึกษาธิการเขต" เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการเขต และสำนักงานศึกษาธิการเขตนี้สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นราชการส่วนกลาง จึงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการของกรมเจ้าสังกัด ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในกรณีที่ศึกษาธิการเขต ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานศึกษาธิการเขตไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัด

<sup>14</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา, มีนาคม พ.ศ. 2518, เรื่องการมอบหมายให้ทำการแทนศึกษาธิการเขต.

กระทรวงศึกษาธิการย่อมมีอำนาจสั่งแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งคนใดในสำนักงานปลัดกระทรวงให้เป็นผู้รักษาราชการแทนศึกษาธิการเขตได้ ตามความในวรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) และปลัดกระทรวงศึกษาธิการย่อมมีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ล่วงหน้าได้ เพราะการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในกรณีเช่นนี้ ก็มีได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายห้ามไว้ว่าจะแต่งตั้งไว้ล่วงหน้าไม่ได้ แต่คำสั่งนั้นจะต้องระบุไว้เป็นเงื่อนไขโดยที่ในกรณีที่ศึกษาธิการเขตไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทน ซึ่งการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนเช่นนี้ ก็จะต้องแต่งตั้งให้ข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการเขต ผู้ที่มีตำแหน่งสูงถัดลงมาจากศึกษาธิการเขตเพียงคนเดียวเท่านั้นเป็นผู้รักษาราชการแทน

ส่วนกรณีการสั่งให้ข้าราชการรักษาราชการในตำแหน่งนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้<sup>15</sup> ว่าการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนรักษาราชการในตำแหน่งตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้นกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งได้เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ เป็นครั้งคราว การที่อธิบดีกรมอาชีวศึกษาสั่งให้ข้าราชการพลเรือนรักษาราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยไว้เป็นการล่วงหน้านั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเสนอแนะต่อไปอีกว่าสำหรับปัญหาที่ว่า การดำเนินการเพื่อสั่งให้ข้าราชการพลเรือนรักษาราชการในตำแหน่งต้องดำเนินการต่อเมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ อาจล่าช้า และอาจเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการได้นั้น ก.พ. เห็นว่าควรแก้ปัญหาเรื่องนี้โดยการดำเนินการ โดยอธิบดีกรมอาชีวศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามนัยข้อ 42 วรรคสี่ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515)

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนและการสั่งให้ข้าราชการรักษาราชการในตำแหน่ง ไว้เป็นการล่วงหน้า แตกต่างกันดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ก็เนื่องมาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนที่อยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) กับบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาราชการในตำแหน่งที่อยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้นมีเจตนารมณ์ต่างกันโดยที่ประกาศ

<sup>15</sup> หนังสือที่ สร. 0710/7309 สำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2523.

ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) กำหนดการรักษาราชการแทนไว้เฉพาะตำแหน่งระดับสูงที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น เมื่อเป็นดังนี้ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการของตำแหน่งเหล่านั้น จึงมีความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การรักษาราชการแทนจึงเป็นเรื่องที่ดำเนินไปโดยอัตโนมัติโดยผลของกฎหมาย หรือในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายระบุไว้ให้เป็นผู้รักษาราชการแทนหลายคน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาของตำแหน่งที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้รักษาราชการแทนคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ ฉะนั้นเพื่อคุ้มครองความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการของตำแหน่งระดับสูงเหล่านั้น การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนล่วงหน้า จึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ ในเมื่อไม่มีบทกฎหมายห้ามไว้ ส่วนการรักษาราชการในตำแหน่งนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเขียนไว้ชัดว่า "เป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" นั้นย่อมหมายถึงว่า ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนล่วงหน้า ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยตรง เมื่อตำแหน่งนั้นว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการได้เป็นครั้งคราว ก็จะโยงเอาการรักษาราชการในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 (ผู้บังคับบัญชา) สามารถจะใช้ดุลพินิจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมายต้องการให้ผู้บังคับบัญชาสั่งได้เป็นครั้งคราว ฉะนั้นการจะสั่งให้ข้าราชการรักษาราชการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าจึงเป็นการไม่ถูกต้อง

#### กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาราชการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู

การรักษาราชการในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการในตำแหน่งไว้ตามมาตรา 60 ว่า "ถ้าตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้



ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี"

เกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนรักษาการในตำแหน่งนี้ ก.พ. ได้เคยพิจารณา และมีมติว่า การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะต้องสั่งเป็นคราว ๆ เมื่อตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์เป็นครั้งคราวไป ดังนั้น การสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าจึงกระทำมิได้ การที่ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุไม่อาจสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าได้นั้นทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงได้มีการบัญญัติเรื่องการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ตามมาตรา 68 ว่า

"ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้"

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี"

จากบทบัญญัติตามมาตรา 68 ที่กล่าวมาจะเห็นว่าได้มีการตัดคำว่า "ครั้งคราว" และ "ชั่วคราว" ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ออกไป ดังนั้นเมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งให้ข้าราชการพลเรือนรักษาการได้เป็น "ครั้งคราว" และ "ชั่วคราว" หดไป การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าจึงสามารถจะกระทำได้

การรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการครู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติเรื่องการรักษาการในตำแหน่งไว้ตามมาตรา 57 ว่า

"ถ้าตำแหน่งข้าราชการครูว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ในกรณีที่ตำแหน่งใดว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหลายคน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยคนหนึ่งหรือหลายคนรักษาการในตำแหน่งตามลำดับไว้เป็นการล่วงหน้าได้

ความในวรรคสองไม่กระทบกระเทือนอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ที่จะแต่งตั้งข้าราชการครูผู้ใดเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งตามความวรรคหนึ่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยดังกล่าวในวรรคสอง พ้นจากความเป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง นับแต่เวลาที่ผู้รักษาการในตำแหน่งตามความในวรรคหนึ่งเข้ารับหน้าที่

ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่อย่างนั้นแล้วแต่กรณี ในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง"

จะเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 57 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 60 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการครูนั้นถ้ามีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ ก็ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหลายคน ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยคนหนึ่งหรือหลายคนรักษาการในตำแหน่งตามลำดับไว้เป็นการล่วงหน้าได้ ตามมาตรา 57 วรรคสอง ดังนั้นกรณีที่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราว และ

สถานศึกษานั้น ๆ ไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 42 จึงไม่อาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งไว้เป็นการล่วงหน้าได้

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย

นับตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้สำนักงาน ก.ค. ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครูหลายปัญหา ซึ่งในแต่ละปัญหาจะได้กล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา การใช้บังคับ และการตีความตามกฎหมาย มติของ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู มติ ก.ค. มติ ก.พ. คำวินิจฉัยและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ซึ่งก็ได้แก่ปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอรักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้หรือไม่

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการได้รับรายงานจากจังหวัดนครศรีธรรมราชว่าทางอำเภอชนอม ได้ขอแต่งตั้ง นายอรุณชาติวิจิต หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอชนอมเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอชนอม ตั้งแต่วันที่ 8-12 มีนาคม 2525 ทางจังหวัดเห็นว่าการรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงไม่น่าจะมีอำนาจตามหนังสือมอบอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเรื่องการสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัด ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่ 170/2524 ลงวันที่ 2 เมษายน 2524 ทางจังหวัดจึงขอหารือว่าการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ จะกระทำได้หรือไม่

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.พ. เคยมีมติเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าคำว่า "ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควร" นั้น มิได้ระบุว่า ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดเดียวกันเท่านั้น เพราะฉะนั้นถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนต่าง สังกัดแล้วก็แต่งตั้งให้รักษาการได้ แต่ต้องได้รับการยินยอมจากผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นก่อน แนววินิจฉัยดังกล่าวจึงนำมาเทียบเคียงกับกรณีนี้ได้ กล่าวคือผู้ว่าราชการ จังหวัดก็อาจแต่งตั้งให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอรักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอได้ แต่ ต้องทำความตกลงขออนุมัติจากส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเสียก่อน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู จึงมี มติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช (โดยได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) มีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอชئونม เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ ชئونมได้ แต่ต้องทำความตกลงกับส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอชئونม ก่อน ทั้งนี้ โดยอาศัยแนวทางที่ ก.พ. ถือปฏิบัติอยู่<sup>16</sup>

2. การสั่งให้ข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในสถานศึกษาไปรักษาการในตำแหน่ง เดียวกันในอีกสถานศึกษาแห่งหนึ่ง แล้วภายหลัง ได้ออกคำสั่ง ให้ดำรงตำแหน่งนั้นย้อนหลัง ไปตั้งแต่วันที่สั่งการให้ไปรักษาการในตำแหน่งจะกระทำได้หรือไม่

ด้วยกองตรวจสอบและทะเบียนประวัติสำนักงาน ก.ค. ได้หารือมายัง ก.ค. ว่าสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท ได้สั่งให้ข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในสถานศึกษาตำแหน่ง ครู 2 อาจารย์ 1 และอาจารย์ 2 ไปรักษาการในตำแหน่งเดียวกันในสถานศึกษาอีกแห่งหนึ่งตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2531 เป็นจำนวนหลายราย ต่อมาได้สั่งย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูหลายราย นั้นให้ดำรงตำแหน่งตามที่ไปรักษาการ โดยให้มีผลย้อนหลัง ไปนับตั้งแต่วันที่ได้รับการรักษาการในตำแหน่ง จึงขอหารือ ก.ค. ว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการครูไปรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 57

<sup>16</sup>มติ อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 11/2525 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2525.

วรรคหนึ่ง นั้นจะต้องเป็นตำแหน่งข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารเท่านั้นหรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาประกอบกับวรรคสอง วรรคสาม ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (2515) จะเห็นว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการครูไปรักษาการจะต้องเป็นตำแหน่งข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารเท่านั้น รวมทั้งได้หาหรือว่าคำสั่งย้ายและแต่งตั้งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูได้พิจารณาแล้วมีมติดังนี้

1 คำว่า "ข้าราชการครู" ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 57 วรรคหนึ่ง นั้นย่อมาหมายความว่าถึงข้าราชการครูตามมาตรา 30 คือตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา เช่น ครู 1 ครู 2 ฯลฯ ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา เช่น ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ฯลฯ และตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา ศึกษาพิเศษ ฯลฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ข้าราชการครูไปรักษาการในตำแหน่งเมื่อมีตำแหน่งว่างหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว เพื่อให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ การตีความจำกัดเฉพาะให้หมายความถึงเฉพาะข้าราชการครูที่มีตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้บริหารเท่านั้นที่จะแต่งตั้งให้ไปรักษาการในตำแหน่งได้ ย่อมเป็นการจำกัดอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 และ ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จะแต่งตั้งข้าราชการครูผู้ใดเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งใด ย่อมต้องขึ้นอยู่กับลักษณะงานของตำแหน่งที่ว่างหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวเท่านั้น

2 คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาทที่สั่งย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งตามที่ได้ไปรักษาการในตำแหน่งเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาตามความในมาตรา 57 ประกอบกับหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร 0203/ว.255 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2524 ว่า ข้าราชการครูรายใดที่ไปรักษาการในตำแหน่งใด ตำแหน่งที่จะไปรักษาการจะต้องว่างหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว หากคำสั่งที่สั่งให้ข้าราชการครูให้ไปรักษาการในตำแหน่งมิได้เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าว การสั่งแต่งตั้ง

ให้ไปรักษาการในตำแหน่งย่อมมีอำนาจกระทำได้<sup>17</sup>

3. การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ จะต้องดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) ข้อ 33 หรือตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

ปัญหา<sup>17</sup> อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูได้พิจารณาแล้วเห็นว่าโดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ได้แบ่งส่วนราชการให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีฐานะเทียบเท่ากอง และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ มีฐานะรองลงไปคือเทียบเท่าแผนก ดังนั้นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ จึงเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามข้อ 33 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) ซึ่งเทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าแผนกแล้วแต่กรณี เมื่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จึงต้องแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามข้อ 33 วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) ไม่อาจนำความตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาใช้บังคับเพราะเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว หากแต่เมื่อปรากฏว่าตำแหน่งดังกล่าวว่างลง หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ย่อมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งชั่วคราวได้ ทั้งนี้ข้าราชการครูที่ไปรักษาการในตำแหน่งไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการครูในสังกัดเดียวกับตำแหน่งข้าราชการครูที่ว่าง<sup>18</sup>

<sup>17</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูในการประชุมครั้งที่ 15/2531 วันที่ 7 ตุลาคม 2531.

<sup>18</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 18/2526 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2526.

4. ปัญหาการสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวไว้เป็นการล่วงหน้าได้หรือไม่

ตามที่สำนักงาน ก.ค. ได้นำปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ตามมาตรา 57 หรือ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูว่าในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เช่น ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ ซึ่งไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ เมื่อตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่นั้นว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จะสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งผู้ใดรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวไว้ล่วงหน้าได้หรือไม่

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วในคราวประชุมครั้งที่ 18/2525 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2525 ซึ่งในที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

อ.ก.ค. ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า กรณีทำนองนี้ ก.พ. ได้เคยมีมติไว้แล้วว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรให้รักษาการในตำแหน่งในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น จะแต่งตั้งให้บุคคลใดรักษาการในตำแหน่งไว้ล่วงหน้ามิได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์จะให้มีการแต่งตั้ง ต่อเมื่อตำแหน่งนั้นว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวและเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น กรณีตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ เป็นกรณีเดียวกับมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่ ก.พ. ได้เคยมีมติไว้ ดังนั้น หากตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เช่น อาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ ซึ่งไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ เมื่อตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่นั้นว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จะแต่งตั้งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งนั้นเป็นการล่วงหน้ามิได้

อ.ก.ค. ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า งานของสถานศึกษาในระดับโรงเรียนนั้นส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยแต่อย่างใด ในขณะที่ผู้บริหารโรงเรียนเหล่านั้นมีภาระในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหลายด้าน เมื่อเกิดกรณีตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งผู้บริหารนั้นว่างลง หรือผู้ดำรง

ตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว การที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แม้ว่าจะสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้ แต่จะไม่สะดวกและล่าช้า บางครั้งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มิได้กำหนดห้ามไว้เป็นการแน่นอนว่าการแต่งตั้งข้าราชการครูให้รักษาการในตำแหน่งเป็นการล่วงหน้าจะกระทำไม่ได้ ก็น่าจะตีความเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือเมื่อตำแหน่งข้าราชการครูในตำแหน่งผู้บริหารว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 อาจแต่งตั้งข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นเป็นการล่วงหน้าไว้ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ

จากความเห็นของอนุกรรมการดังกล่าว อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู จึงมีมติให้นำความเห็นทั้งสองฝ่ายเสนอ ก.ค. เพื่อพิจารณาต่อไปว่า ก.ค. จะมีความเห็นเป็นประการใด

ก.ค. ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในคราวประชุม ครั้งที่ 16/2526 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2526 และมีมติว่า "การแต่งตั้งข้าราชการครูให้รักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เช่น ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ซึ่งไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้และตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่นั้นว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 สามารถสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งผู้ใดรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวไว้ล่วงหน้าได้ และให้นำมติดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบต่อไปตามนัยมาตรา 7 (3)<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณา มีมติเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2527 ให้ความเห็นชอบตามมติของ ก.ค. ตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0203/1014 ลงวันที่ 27 มกราคม 2527

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 7 ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(3) ตีความ และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้



สรุปปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครูที่กล่าวมาซึ่งได้แก่ปัญหาที่ว่า

1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอรักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอได้หรือไม่นั้น ได้ข้อสรุปว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (โดยได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) มีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอได้ แต่ต้องทำความตกลงกับส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอก่อน ทั้งนี้โดยอาศัยแนวทางที่ ก.พ. ถือปฏิบัติอยู่

2 การสั่งให้ข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในสถานศึกษาไปรักษาการในตำแหน่งเดียวกัน ในอีกสถานศึกษาแห่งหนึ่งแล้วภายหลัง ได้ออกคำสั่งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ไปตั้งแต่วันที่สั่งการให้ไปรักษาการในตำแหน่งจะกระทำได้หรือไม่ ปัญหานี้ได้ข้อสรุปว่า ข้าราชการครูที่จะแต่งตั้งให้ไปรักษาการในตำแหน่งนั้น ไม่ได้หมายถึงเฉพาะตำแหน่งข้าราชการครูที่มีตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้บริหารเท่านั้น ข้าราชการครูที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปรักษาการในตำแหน่งใด ตำแหน่งที่จะไปรักษาการจะต้องว่างหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว หากคำสั่งที่สั่งให้ข้าราชการครูให้ไปรักษาการในตำแหน่งมิได้เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าว การสั่งแต่งตั้งให้ไปรักษาการในตำแหน่งย่อมมีอาจกระทำได้

3 การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ จะต้องดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) ข้อ 33 หรือตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ปัญหานี้ได้ข้อสรุปว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามข้อ 33 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) เมื่อตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จึงต้องแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามข้อ 33 วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515)

4 ข้าราชการครูตำแหน่งผู้บริหารซึ่ง ไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ เมื่อตำแหน่งนั้นว่างลง หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งผู้ใดรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวไว้เป็นการล่วงหน้าได้หรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่ากรณีตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เช่น ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ ซึ่ง ไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ เมื่อตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 สามารถสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งผู้ใดรักษาการในตำแหน่ง เป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้

การที่ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ได้พิจารณาและมีมติในปัญหาข้อที่ 1-3 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นก็ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่สำหรับ ในปัญหาข้อที่ 4 นั้นถ้าจะถือตามแนวทางที่ ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติไว้ว่าการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรให้รักษาการในตำแหน่ง ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น จะแต่งตั้งบุคคลรักษาการในตำแหน่งล่วงหน้ามิได้เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์จะ ให้มีการแต่งตั้ง เมื่อตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ถ้าถือตามแนวทางการพิจารณาและมติของ ก.พ. ดังกล่าวการสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่ง เป็นการล่วงหน้าก็จะกระทำมิได้เช่นกัน การที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับมติของ ก.ค. ว่าการแต่งตั้งข้าราชการครูให้รักษาการในตำแหน่ง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เช่นตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ ซึ่ง ไม่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้เมื่อตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 สามารถสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งผู้ใดรักษาการในตำแหน่ง เป็นการชั่วคราวไว้ล่วงหน้า ได้นั้นจึงมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการครู เพราะสถานศึกษาอัน ได้แก่ โรงเรียนต่าง ๆ โดยเฉพาะ โรงเรียน ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการนั้น ตั้งอยู่ในท้องที่ห่างไกลและผู้บริหารโรงเรียนเหล่านั้นมีภาระ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหลายด้าน เมื่อเกิดกรณีตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บริหารว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว การที่ผู้มีอำนาจ

สั่งบรรจตามมาตรา 42 แม้ว่าจะสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้ ก็จะไม่สะดวกและล่าช้า บางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ แต่อย่างไรก็ดีควรจะได้มีการพิจารณาและแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ให้มีข้อความและเจตนารมณ์ที่แตกต่างไปจากข้อความที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 สามารถสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งผู้ใดรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวไว้ล่วงหน้าได้ เหมือนกับที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 68 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทสรุปและข้อเสนอแนะ