

การบังคับบัญชาข้าราชการครู

หลักการบังคับบัญชา

1. ความหมาย องค์ประกอบ และความสำคัญของผู้บังคับบัญชา

ความหมายของผู้บังคับบัญชา หลักของการจัดองค์การประการหนึ่งในการบริหารงานขององค์การทั้งในภาคราชการและธุรกิจเอกชน ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานย่อยหรือหน่วยงานใหญ่ ก็คือหลักในการบังคับบัญชา โดยมีบุคคลคนหนึ่งซึ่ง เรียกว่า "ผู้บังคับบัญชา" ทำหน้าที่ปกครอง "ผู้ใต้บังคับบัญชา" ผู้บังคับบัญชาจะเป็นบุคคลที่สำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อผลงาน โดยส่วนรวม ผู้บังคับบัญชาจึงหมายถึง บุคคลที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการตามขอบเขตอำนาจที่ตนได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจเป็น โดยระบุไว้ในกฎหมาย หรือโดยอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ให้บุคคลอื่นตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปปฏิบัติตามคำสั่ง¹

คำว่า "ผู้บังคับบัญชา" เป็นคำที่ใช้ในวงราชการ หมายถึงผู้ที่เป็นหัวหน้าปกครองควบคุมดูแล และสั่งการให้ข้าราชการในหน่วยงานที่ตนเป็นหัวหน้าปฏิบัติงานตามหน้าที่ และปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานใด ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้² เช่น

ข้าราชการพลเรือน มีกฎหมายกำหนดการเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ 2 ฉบับคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา,"

รัฐสภาสาร (กันยายน 2519) : 32-33.

² ประเวณี ณ นคร, คู่มือผู้บังคับบัญชา (สำนักงาน ก.พ. มกราคม 2535), หน้า 19.

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีกฎหมายกำหนดการเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ 3 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

ข้าราชการครู มีกฎหมายกำหนดการเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่หลายฉบับคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และนอกจากนั้นยังมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันและวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งบังคับบัญชาข้าราชการครู

องค์ประกอบของผู้บังคับบัญชา ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีอำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้น ๆ อยู่ด้วยเสมอ คำว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าวตรงกับคำว่า "Authority" ในภาษาอังกฤษ อำนาจและหน้าที่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่และอำนาจต้องมีอยู่ควบคู่กัน เพื่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในส่วนราชการนั้นจะได้ใช้อำนาจปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมาย ตามนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งหน่วยราชการนั้นขึ้น อำนาจและหน้าที่ภายในส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมมีอยู่ตามตำแหน่งและระดับชั้นในสายการบังคับบัญชาจากมากไปหาน้อยตามลำดับ³ การสั่งงานของผู้มีอำนาจในลักษณะนี้³สั่งงานกันตามลำดับชั้นตั้งแต่สูงสุดลงมาต่ำสุดลักษณะอย่างนี้ เรียกว่าสายการบังคับบัญชา (Hierarchy)⁴

อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นผลเกิดจากความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่นั้นมีลักษณะเป็นสิทธิ (Right) เช่นสิทธิในการวินิจฉัยสั่งการ สิทธิในการบังคับบัญชาและสิทธิในการบริหารงาน เป็นต้น อำนาจหน้าที่อาจจะมาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมประเพณีนิยมที่ระบุไว้แก่ผู้บังคับบัญชาทุกคน ทุกตำแหน่งที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา จึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา

³ ชูบ กาญจนประกร, "อำนาจหน้าที่," พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2507) หน้า 641.

⁴ อรุณ รักรธรรม, พฤติกรรมข้าราชการไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2524), หน้า 67.

และเมื่อผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายแล้ว ก็จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งเรียกว่าองค์ประกอบของผู้บังคับบัญชา 3 ประการคือ⁵

อำนาจ (Authority) คือ

1. สิทธิที่จะสั่งการให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้นปฏิบัติตามหน้าที่ และให้ปฏิบัติกรอย่างอื่น โดยชอบด้วยกฎหมาย
2. สิทธิที่จะอนุญาตให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้น หยุดงานตามที่กฎหมายและระเบียบให้อำนาจไว้
3. สิทธิที่จะว่ากล่าวตักเตือนและลงโทษข้าราชการในหน่วยงานที่ทำผิดวินัยตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
4. สิทธิที่จะสั่งให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้นนอกจากราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

หน้าที่ (Duty) คือ

1. การกิจที่จะสั่งการให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้นปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติกรอย่างอื่น โดยชอบด้วยกฎหมาย
2. การกิจที่จะต้องปกครองควบคุมดูแลข้าราชการในหน่วยงานนั้น ให้ปฏิบัติตามและปฏิบัติตนตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
3. การกิจที่จะต้องตักเตือนและลงโทษข้าราชการในหน่วยงานนั้นตามกฎหมายและระเบียบเมื่อทำผิดวินัย

ความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ

1. ถ้างานในหน่วยงานนั้นดี ก็จะได้รับชมชอบ ถ้างานในหน่วยงานนั้น ไม่ดีก็จะต้องรับผิดชอบ
2. ถ้าปกครองคนในหน่วยงานนั้นดี ก็จะได้รับชมชอบ ถ้าปกครองคนในหน่วยงานนั้น ไม่ดีก็จะต้องรับผิดชอบ

⁵ ประเวณี ณ นคร, คู่มือผู้บังคับบัญชา, หน้า 21.

ความสำคัญของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานราชการ บริหารธุรกิจ หรือบริหารงานในลักษณะอื่นใดก็ตาม ผู้บังคับบัญชาจะเป็นตัวหลักที่สำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อผลงาน โดยส่วนรวม คุณภาพและลักษณะของผู้บังคับบัญชาจึงมีความสัมพันธ์กับคุณภาพของหน่วยงานและมีผลสะท้อนถึงผลงานเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามการจัดองค์การให้ถูกต้องตามหลักการก็มีความสำคัญต่อการบริหารงานไม่น้อย แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรณีที่หน่วยงานมีผู้บังคับบัญชาที่ดีมีความสามารถแล้ว เราก็ต้องยอมรับว่าถึงแม้จะจัดองค์การไม่ถูกต้อง ผลงานขององค์การนั้นก็อาจจะสูงได้ถ้ามีผู้บังคับบัญชาที่ดี ในทางตรงกันข้ามถ้าองค์การนั้นมีผู้บังคับบัญชาที่ไม่ดีแล้ว การที่จะให้ผลงานของหน่วยงานนั้นดีก็ย่อมเป็นไปได้ยาก⁶

สำหรับความสำคัญของผู้บังคับบัญชาในวงราชการนั้น อาจารย์ประเวณี ณ นคร ได้กล่าวไว้ในหนังสือคู่มือผู้บังคับบัญชาว่า⁷ สิ่งมีชีวิตที่จะดำเนินชีวิตไปได้ต้องมี "หัว" ฉะนั้นหน่วยงานที่มีคนร่วมกันทำงานต้องมี "หัวหน้า" ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาคือ หัวหน้า คำว่า "หัวหน้า" ประกอบด้วยคำว่า "หัว" กับคำว่า "หน้า"

หัว มีสมองสำหรับคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แก้ปัญหาและตัดสินใจ

หน้า มีหูสำหรับสดับตรับฟังความเป็นไปของงานและของคนทำงาน มีตาสำหรับดูผลงานและคนทำงาน มีปากสำหรับสั่งการให้คนทำงาน

หัวหน้าซึ่งเป็น "ผู้บังคับบัญชา" จึงเป็นสมองของหน่วยงานที่จะคอยคิดริเริ่มสร้างสรรค์ วิเคราะห์ แก้ปัญหา และตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน

เป็นหูของหน่วยงาน ที่จะคอยสดับตรับฟังความเป็นไปของหน่วยงานและคนทำงาน เพื่อนำมาคิดริเริ่มวิเคราะห์แก้ปัญหา และตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

เป็นตาของหน่วยงาน ที่จะคอยดูผลงานและคนทำงาน และหากเห็นว่าไม่ดีพอ ก็จะได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

เป็นปากของหน่วยงาน ที่จะคอยสั่งการให้คนทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นผล

⁶ ชูศักดิ์ เทียงตรง, รัฐสภาสาร, หน้า 31.

⁷ ประเวณี ณ นคร, คู่มือผู้บังคับบัญชา, หน้า 28.

สำเร็จตามเป้าหมาย

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชา หรือ "หัวหน้า" จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานทุกหน่วย เช่นเดียวกับ "หัว" และ "หน้า" ของคน ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับทุกคน

หน่วยงานใดไม่มีผู้บังคับบัญชา หรือมีผู้บังคับบัญชาที่ไม่ใช้สมองหรือไม่ใช้ปากสั่งงานหรือไม่ใช้ตาดูแลงานและคนในหน่วยงาน หรือไม่ใช้หูสดับรับฟังความเป็นไปของงานและคนในหน่วยงาน หน่วยงานนั้นก็เหมือนคนหมดสติ หรือคนเป็นใบ้หรือคนตาบอดซึ่ง ไม่อาจดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จและความเจริญรุ่งเรืองขึ้นไปได้ มีแต่จะทรงกับทรุดลงไปตามสภาพ

ผู้บังคับบัญชาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จของงาน รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ในแต่ละหน่วยงาน

2. แหล่งที่มาของอำนาจบังคับบัญชา

ในการบริหารงานนั้น การออกคำสั่งให้คนทำงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก และในการสั่งให้บุคคลอื่นทำงานนั้น ผู้สั่งจะต้องมี "อำนาจ" (Authority) หรือเรียกว่ามีอาวุธอยู่ในตัว คำว่าอำนาจนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

อำนาจ หมายถึง อำนาจการปฏิบัติงานในหน้าที่ อำนาจนั้นขึ้นอยู่กับหน้าที่ของผู้ทำงานในตำแหน่งนั้น อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน การวินิจฉัยสั่งการของผู้ดำรงตำแหน่ง และเพื่อที่จะให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ เมื่อบุคคลผู้ครองตำแหน่งหมดหน้าที่ไป อำนาจนั้นก็สิ้นสุดไปด้วย ผู้มาครองตำแหน่งใหม่ย่อมได้รับอำนาจนั้นมาครองแทน หมุนเวียนเช่นนี้เรื่อย ๆ ไป^๘

อำนาจตามความเห็นของ Robert Peabody หมายถึงสิ่งที่มีรากฐานจากตำแหน่งอย่างเป็นทางการ กฎหมาย และการบังคับซึ่งมีอยู่ในหน่วยงาน^๙

^๘ อรุณ รักธรรม, "อำนาจแฝงด้านการบริหาร," รัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2516) : 95.

^๙ Robert L. Peabody, "Perceptions of Organization Authority: A Comparative Analysis", in Joseph A. Litterer, Organization: Structure and Behavior (vol.I), (New York: John Wiley & Sone, Inc., 1969) p.115.

Max Weber (1864-1920) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวเยอรมันที่ยิ่งใหญ่แห่งศตวรรษ เป็นนักวิชาการที่รอบรู้ในด้านสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะวิชากฎหมายการเมือง ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา ได้เสนอความคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าวิธีอื่นใด สังคมที่ตติง้องมีการจัดการบริหารในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักของการจัดองค์การแบบระบบราชการ Max Weber ได้กล่าวว่า อำนาจหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ¹⁰

Max Weber ได้แบ่งแหล่งที่มาของอำนาจออกเป็นสามประเภท โดยพิจารณาจากวิธีการที่อำนาจนั้นถูกยอมรับ อำนาจสามประเภทตามทฤษฎีของ Max Weber ได้แก่

บารมีอำนาจ (Charismatic authority) บารมีอำนาจนั้นบุคคลอาจจะมิหรือได้อำนาจมาได้อย่างไม่ยากเย็น ถ้าบุคคลนั้นสามารถทำให้บุคคลอื่นเชื่อมั่นว่าเขาสามารถนำพวกตนได้ Weber เรียกอำนาจนี้ว่าบารมีอำนาจ (Charismatic authority) ตัวอย่างผู้มีบารมีอำนาจ ได้แก่ Jesus Christ, Moses, Mohammad, Hitler, และ Mao เป็นต้น อำนาจชนิดนี้โอนให้กันไม่ได้ โดยทั่วไปผู้นำที่มีอำนาจนี้มักใช้บุคคลลิกความสามารถเฉพาะตัวโน้มน้าวให้บุคคลอื่นยอมเชื่อฟังยอมปฏิบัติตามคำสั่งและเจตนาธรรมของตน ในแง่ของการบริหารผู้นำแบบนี้จะไม่มีการบังคับบัญชา และไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือวางอำนาจและการใช้อำนาจที่ชัดเจน

ธรรมเนียมอำนาจ (Traditional authority) บุคคลได้อำนาจติดตัวมาตั้งแต่เกิด เช่นลูกของกษัตริย์ แน่อนวันหนึ่งจะต้องเป็นกษัตริย์ Weber เรียกอำนาจชนิดนี้ว่า อำนาจตามประเพณี โดยทั่วไปในการใช้อำนาจนี้ผู้ปกครองหรือผู้นำเปรียบเสมือนเจ้านายที่ออกคำสั่งภายในกรอบของจารีตประเพณี โดยผู้ตามหรือผู้ถูกปกครองเชื่อเพราะสถานภาพของผู้นำหรือผู้ปกครอง

ตรรก-นิติอำนาจ (Rational legal authority) บุคคลได้อำนาจมาจากการแสวงหาและเมื่อแสวงหามาได้แล้วบุคคลอื่นยอมรับว่ามีความชอบธรรม (legitimate) อำนาจนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมาย บุคคลเชื่อฟังอำนาจของผู้นำ เพราะผู้นำเป็นผู้ที่มีอำนาจตามตำแหน่ง

¹⁰Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization trans by A.M. Hendesson and Talcott Parsons (New York:The Free Press, 1947), p.139.

ที่ชอบธรรมตามกฎหมายซึ่งแตกต่างกันไปจากอำนาจการเมือง และธรรมเนียมอำนาจ ในแง่กลไกของการบริหารที่ทำหน้าที่รองรับการใช้อำนาจนี้ก็คือระบบราชการ (bureaucracy) ซึ่งในทรรศนะของ Weber เห็นว่าระบบนี้เป็นระบบที่เหนือกว่าระบบบริหารอื่น ๆ ในแง่ที่มีความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเทคนิคต่าง ๆ มากมาย นอกจากนั้นระบบราชการยังมีลักษณะอยู่ยงคงกระพัน มันคงถาวรถูกทำลายยาก และยังเชื่อว่าน่าจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าระบบอื่น

ในทรรศนะของ Max Weber คุณลักษณะของระบบราชการมีลักษณะดังนี้¹¹

1. การบริหารงานแบบระบบราชการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย องค์การแต่ละหน่วยมีความสำคัญและมีหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้
2. ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งเฉพาะที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีการผูกพันอย่างอื่นนอกเหนือจากงานในหน้าที่
3. มีการจัดสายการบังคับบัญชาชัดเจนในองค์การทุกระดับ คนในองค์การมีความสัมพันธ์เชิงสัญญา ความสัมพันธ์จึงเป็นไปอย่างทางการมิใช่ความสัมพันธ์ส่วนตัว
4. มีการเลือกสรรบุคคลอย่างมีหลักการ ยุติธรรม ตามความรู้ความสามารถของบุคคล
5. การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานต้องถือความรู้เฉพาะงาน ซึ่งมีการวัดความรู้โดยการสอบเข้าหรือโดยการแสดงประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือทั้งสองกรณี
6. ข้าราชการมีเงินเดือนประจำในระหว่างปฏิบัติงานและยังได้รับบำนาญในสถานการณ์บางอย่าง เงินเดือนเป็นไปตามตำแหน่งหน้าที่ของแต่ละบุคคล
7. การรับราชการถือเป็นอาชีพอย่างเดียว หรือเป็นอาชีพหลักของผู้ดำรงตำแหน่ง
8. การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามหลักอาวุโส หรือความจำเป็นในการปฏิบัติงานหรือทั้งสองกรณีโดยอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา
9. ข้าราชการทำงานโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ทุกคนต้องทำงานโดยการแยกตัวเองออกจากการเป็นเจ้าของปัจจัยการบริหาร ปัจจัยการบริหารภายในองค์การไม่ใช่ปัจจัยส่วนตัว
10. ข้าราชการอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติงาน และขึ้นต่อระบบควบคุมการบริหารขององค์การที่ตนสังกัด

¹¹ ไพรต์น์ เตชะรินทร์, "คุณลักษณะและระบบพฤติกรรมของระบบราชการ,"

ในขณะที่ Weber เสนอให้มนุษย์ในองค์การมีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ มีการบังคับบัญชาด้วยกฎหมาย มีสายการบังคับบัญชา และติดต่อประสานงานกันในลักษณะเป็นหลายลักษณะอันกรั้น องค์การบริหารของไทยได้พัฒนาให้ใกล้เคียงระบบราชการตามแนวทางของ Weber มากขึ้น ดังจะพบว่าเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2468 เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา และทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ยกร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนชั้นทูลเกล้าถวาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2471 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกของไทย ซึ่งยกร่างโดยได้รับอิทธิพลจากต้นแบบของ Weber อย่างเห็นได้ชัด

ดัง¹²

- ตามแนวความคิดของ Weber ลักษณะของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471
- | | |
|--|--|
| 1 ระบบราชการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย | 1 มีการออก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนครั้งแรก |
| 2 ข้าราชการต้องขึ้นต่อคำสั่งเฉพาะที่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติการเท่านั้น ไม่มีการผูกพันอย่างอื่นนอกจากงานในหน้าที่ | 2 ตามมาตรา 35 คำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม |
| 3 มีการจัดสายงานบังคับบัญชาลดหลั่นกัน | 3 มาตรา 26 กำหนดชั้นยศต่าง ๆ ของข้าราชการ มาตรา 34 ในการปฏิบัติราชการห้ามมิให้กระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตพิเศษชั่วคราว |

3. อำนาจของผู้บังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจซึ่งเกิดจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่โดยมีรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการระบุให้ไว้แก่ผู้บังคับบัญชาทุกคนทุกตำแหน่งหน้าที่ เรียกว่าสิทธิ (อำนาจ) ในการบังคับบัญชาสั่งการ (Right to Command) ซึ่งจะมีมากน้อยตามลำดับเช่น อำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากที่สุด

¹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523), หน้า 83.

ข้าราชการผู้ใดดำรงตำแหน่งใด ก็ย่อมได้รับสิทธิซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับบัญชาสั่งการได้ตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ในบางกรณีการใช้อำนาจนี้อาจจะทำโดยผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ เป็นผู้รับไปปฏิบัติแทน¹³

ในราชการพลเรือนไทยนั้น อำนาจของผู้บังคับบัญชามีตามกฎหมายและระเบียบ กฎหมาย และระเบียบที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชามีหลายฉบับ เช่น¹⁴

- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู เป็นต้น
- กฎหมายว่าด้วยส่วนราชการแต่ละแห่ง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เป็นต้น
- กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการบางประเภท เช่น พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายและระเบียบที่กล่าวมาข้างต้นผู้บังคับบัญชาในราชการพลเรือนไทยมี

อำนาจดังนี้

1) อำนาจทั่วไป กฎหมายและระเบียบดังกล่าวให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ว่าสามารถสั่งการหรือกระทำการอย่างใดสำหรับข้าราชการตำแหน่งใด ได้เพียงใดบ้าง โดยให้อำนาจในเรื่องต่าง ๆ เช่น

- อำนาจที่จะสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานตามหน้าที่ และปฏิบัติการอื่น

โดยชอบด้วยกฎหมาย

- อำนาจที่จะกล่าวกล่าวตักเตือนและลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย

¹³ ชูศักดิ์ เทียงตรง, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา,"

¹⁴ ประวิณ ณ นคร, คู่มือผู้บังคับบัญชา, หน้า 29.

- อำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาลาหยุดงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายและระเบียบกำหนด

- อำนาจที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาออกจากราชการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

2) อำนาจเกี่ยวกับวินัย อำนาจเกี่ยวกับวินัยนั้น สำหรับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ดังนี้

- อำนาจในการสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติกรใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ซึ่งถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ก็จะผิดวินัยเช่นสั่งให้ปฏิบัติราชการนอกหน้าที่ปกติ สั่งให้มาปฏิบัติราชการในวันหยุดราชการ เป็นต้น

- อำนาจในการดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย เช่นคอยตักเตือนห้ามปรามมิให้กระทำการอันหมิ่นเหม่ต่อการกระทำผิดวินัย

- อำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย ตามกระบวนการและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เช่น สืบสวน สอบสวน และสั่งลงโทษ ถ้าเกินอำนาจของตนที่จะทำได้ก็ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปพิจารณาดำเนินการ

- อำนาจในการสั่งให้ข้าราชการพักราชการ หรือออกจากราชการเพราะเหตุเกี่ยวกับวินัย เช่นประพฤตินั้นไม่เหมาะสม บกพร่องหน้าที่ มีมลทินหรือมัวหมอง เป็นต้น

3) อำนาจในการสั่งให้ปฏิบัติกรใด ๆ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติกรใด ๆ แต่ต้องสั่งให้ปฏิบัติกรโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ เช่น

- สั่งให้ปฏิบัติงานนอกหน้าที่ปกติได้ เช่นนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้ที่ดินอำเภอออกไปช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย โดยที่ไม่ใช่หน้าที่โดยปกติของที่ดินอำเภอ แต่เมื่อนายอำเภอสั่งให้ปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติ เพราะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ กล่าวคือ ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของที่ดินอำเภอ นอกจากจะกำหนดว่า ที่ดินอำเภอต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดินแล้วยังกำหนดด้วยว่า "และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย"

- สั่งให้มาปฏิบัติงานในวันหยุดราชการได้ แม้จะเป็นวันหยุดราชการแต่ถ้ามีราชการจะต้องปฏิบัติและผู้บังคับบัญชาสั่งให้มาปฏิบัติงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาที่รับคำสั่งนั้นก็ต้องมาปฏิบัติงาน เพราะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ ทั้งนี้มีบทวินัยกำหนดว่า "ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ" จึงขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ที่สั่งให้มาปฏิบัติราชการ โดยถือว่าเป็น



วันหยุดราชการไม่ได้

แต่ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจสั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ เช่น สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาลงชื่อรับซองโดยไม่มีซองส่งมอบ เช่นนี้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ต้องปฏิบัติตามถ้าปฏิบัติตามจะมีความผิดไปด้วย โดยไม่อาจอ้างว่าปฏิบัติตามคำสั่งได้

4) อำนาจในการควบคุมดูแล ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในเรื่องนี้ไว้

สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจที่จะทำหน้าที่นี้ คือควบคุมดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย เช่น

- คอยสอดส่องพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อป้องกันมิให้ทำผิดวินัยซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะห้ามผู้บังคับบัญชามีให้ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของตนมิได้ ถ้าหากการนั้นจะมีผลกระทบต่อถึงวินัยเช่นเรื่องชู้สาว เรื่องการพนัน เป็นต้น

- คอยตักเตือนสั่งสอนหรือห้ามปราม เพื่อป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย เช่น ห้ามเล่นการพนัน ห้ามคบพวกมิจฉาชีพหรือนักเลงหัวไม้ เป็นต้น

แต่ผู้บังคับบัญชาจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ก็แต่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่และปฏิบัติตามวินัยเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมดูแลในเรื่องอื่น ๆ ที่มีได้เกี่ยวข้องดังกล่าว

5) อำนาจในการดำเนินการทางวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้ใต้บังคับคนใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้น ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องรับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ก็ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะได้รับโทษสูงกว่าที่ตนที่มีอำนาจสั่งลงโทษได้ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามแต่กรณี สำหรับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยคือ

โทษสำหรับความผิดร้ายแรง ได้แก่ ให้ออก ปลดออก ไล่ออก ซึ่งจะต้องสั่งตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ อ.ก.พ. จังหวัดแล้วแต่กรณี ผู้มีอำนาจสั่งในกรณีนี้ได้แก่นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

โทษสำหรับความผิดไม่ร้ายแรง ได้แก่ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดชั้นเงินเดือน ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 5 (2518) ว่าด้วยอำนาจในการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนและลดชั้นเงินเดือน ได้กำหนดอำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ดังนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 % และเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน

(2) หัวหน้าแผนก มีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน

(3) หัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการกอง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกินสองเดือน

(4) อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกินสี่เดือน หรือสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งชั้น

(5) ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกินหกเดือน หรือสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินสองชั้น

(6) อำนาจในการสั่งพักราชการหรือออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกสอบสวน ในกรณีที่ทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือต้องหาคดีอาญา พักราชการได้ และมีอำนาจสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาออกจากราชการได้ตามกรณี ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ออกจากราชการตามที่ได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

- หลังบรรจุให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสม
- ขาดคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการ
- เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสม่ำเสมอ
- ยุบเลิกตำแหน่ง
- รับราชการนานถึง 30 ปี
- ทุพพลภาพ
- หย่อนความสามารถ ประพฤติไม่เหมาะสมหรือบกพร่องในหน้าที่

- มีมลทินมัวหมอง ในกรณีถูกสอบสวน ในข้อหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- ต้องรับโทษจำคุก เว้นแต่ในความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

4. หน้าที่ของผู้บังคับบัญชา

สำหรับหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานั้นมีผู้ให้แนวความคิดไว้ดังนี้¹⁵ Joseph B. Kingbury กล่าวว่าโดยทั่วไปแล้วหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาควรมีดังนี้คือ

- 1) เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- 2) เป็นผู้ช่วยเสริมสร้างให้ปริมาณและคุณภาพของงานได้รับผลสูงสุด
- 3) เป็นผู้สอนและแนะนำการปฏิบัติงานให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- 4) เป็นผู้ติดต่อประสานงานองค์การ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ
- 5) เป็นผู้สั่งงานและควบคุมงาน

Robert G. Wall และ Hugh Hawkins กล่าวว่า ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ที่สำคัญดังนี้คือ

- 1) เป็นนักบริหารที่ดี (Good executive)
- 2) เป็นผู้วางนโยบาย (Policy maker)
- 3) เป็นผู้วางแผน (Planner)
- 4) เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert)
- 5) เป็นผู้แทนของกลุ่มในการติดต่อภายนอก (External group representative)
- 6) เป็นผู้รักษาลัมพันธภาพระหว่างผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

ขึ้นไป (Control of internal relationship)

- 7) เป็นผู้ให้คุณให้โทษ (Porveyor rewards and punishments)
- 8) เป็นอนุญาโตตุลาการ (Arbitrator)
- 9) เป็นสัญลักษณ์ของสมาชิก (Group symbol)

¹⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา: ตามหลักบริหารบุคคลแผนใหม่," หน้า 40.

- 10) เป็นแบบอย่างที่ดี (Exemples)
- 11) เป็นนักอุดมคติ (Idealogist)
- 12) เป็นผู้ยอมรับผิดในการปฏิบัติงานขององค์การ (Scapegoat)

ในราชการพลเรือนไทยนั้น หน้าที่ของผู้บังคับบัญชามีตามกฎหมายและระเบียบ กฎหมาย และระเบียบที่กำหนดหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ก็เป็นเช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบที่กำหนดอำนาจ ของผู้บังคับบัญชาดัง ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายและระเบียบดังกล่าว กำหนดหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ไว้ว่า ให้ดำเนินการอย่างไร ในกรณีใด สำหรับข้าราชการตำแหน่งใด โดยกำหนดหน้าที่ในเรื่อง ต่าง ๆ เช่น¹⁶

- 1) หน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในบังคับบัญชา
- 2) หน้าที่ประสานการปฏิบัติงานของข้าราชการในบังคับบัญชา
- 3) ส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย
- 4) ดำเนินการในทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย
- 5) สั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาออกจากราชการตามกรณีที่กฎหมายกำหนด

หน้าที่เกี่ยวกับวินัย หน้าที่เกี่ยวกับวินัยนั้น สำหรับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดหน้าที่ผู้บังคับบัญชาไว้ดังนี้

- 1) หน้าที่ในการส่งเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย
 - 2) หน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย
 - 3) หน้าที่ในการควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย
 - 4) หน้าที่ในการสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาออกจากราชการตามกรณีที่กฎหมายกำหนด
 - 5) หน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
 - 6) หน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา
5. ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา

ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึงพันธะผูกพันในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ การงานให้สำเร็จลุล่วง ความสำเร็จของงานย่อมหมายถึงการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่ง

¹⁶ ประวิณ ณ นคร, คู่มือผู้บังคับบัญชา, หน้า 30-47.

ความสำเร็จย่อมเกี่ยวพันกับปัจจัย 3 ประการคือ พันธะผูกพัน (Obligation) หน้าที่การงาน (Functions) และวัตถุประสงค์ (Objectives) นอกจากนี้ความรับผิดชอบยังพิจารณาได้ในลักษณะที่เป็นพันธะผูกพันถึงความสำคัญอีกสองประการคือ¹⁷

ประการแรก พันธะผูกพันที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ หรือการที่จะสอดส่องตรวจตราให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่และเต็มกำลังความสามารถ

ประการที่สอง ความรับผิดชอบต่องานที่จะต้องรายงานและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้เสมอ

ในการปฏิบัติตามหน้าที่นั้นผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบ ซึ่งกล่าวอย่างกว้าง ๆ

ได้ดังนี้¹⁸

- 1) ต้องรับผิดชอบต่อตนเอง (Self responsibility) โดยจะต้องศึกษาหาความรู้ปรับปรุงตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ
- 2) รับผิดชอบต่อสถาบัน (Institutional responsibility) คือรับผิดชอบต่อหน่วยงานที่สังกัดอยู่
- 3) รับผิดชอบต่องาน (Administrative responsibility) คือผลงานที่ได้ต้องมีประสิทธิภาพและประหยัด

ในราชการพลเรือนของไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาเช่น

- อธิบดี ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม
- ผู้อำนวยการกอง รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกอง
- หัวหน้าส่วนราชการอื่น รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น
- ผู้ว่าราชการจังหวัด รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดและอำเภอ

¹⁷ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 51-52.

¹⁸ ชูศักดิ์ เทียงตรง, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา," หน้า 41.

- หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ๆ

- นายอำเภอ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของอำเภอ

- หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ๆ

ความรับผิดชอบดังกล่าว คือการที่ต้องยอมรับว่าผลงานและพฤติกรรมของบุคคลในหน่วยงานนั้น เป็นผลที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วย ไม่ว่าจะ เป็นไปในทางที่ดีหรือไม่ดี โดยผู้บังคับบัญชาจะปิดความรับผิดชอบนั้น ไปให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยสิ้นเชิงหาได้ไม่ อย่างน้อยก็ต้องยอมรับว่าเป็นความบกพร่องในการบังคับบัญชาของตน จึงทำให้งานหรือคนในหน่วยงานนั้น ไม่ดี จึงสรุปได้ว่างานในหน่วยงานดีหรือไม่ดีผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบ คนในหน่วยงานดีหรือไม่ดีผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบ

ในด้านความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับวินัยนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน บัญญัติให้หัวหน้างานแต่ละหน่วยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานนั้น ๆ และมีหน้าที่จะต้องคอยส่งเสริม และดูแลและมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัยและดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ทำผิดวินัย

เมื่อมีหน้าที่ก็ต้องมีความรับผิดชอบ ในผลของการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย ฉะนั้นถ้าคนในหน่วยไม่มีวินัย ผู้บังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบ โดยต้องยอมรับว่าตนทำหน้าที่ส่งเสริม และดูแลและมัดระวังไม่ดี ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจึงไม่มีวินัย ถ้าคนในหน่วยงานทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยอย่างตรงไปตรงมา ถ้าไม่ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการ โดยไม่สุจริต ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบ

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งผู้บังคับบัญชา

1. ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งจะได้แยกพิจารณา ดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้ตำแหน่ง
 บังคับบัญชาดัง¹⁹

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกกระทรวง ทบวง กรม
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง
- (3) รัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในทบวง
- (4) ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชา

ข้าราชการในกระทรวง

- (5) ปลัดทบวง รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในทบวง
- (6) อธิบดี รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกรม
- (7) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกอง
- (8) ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

- (9) ปลัดจังหวัด (สังกัดกรมการปกครอง) และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด (สังกัดกรมต่าง ๆ) บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งสังกัดกรมนั้น
- (10) นายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในอำเภอ
- (11) ปลัดอำเภอ (สังกัดกรมการปกครอง) และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ (สังกัดกรมต่าง ๆ) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในอำเภอซึ่งสังกัดกรมนั้น

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 35 แห่ง
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใด บังคับ
 บัญชาข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจ
 สั่งบรรจุตามมาตรา 44 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ"

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (3)

มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 54
 มาตรา 55 มาตรา 62 และมาตรา 63.

โดยนัยนี้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 อาจมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานใด ในฐานะใดก็ได้ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เท่าที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มิได้กำหนดไว้

อนึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ได้บัญญัติเรื่องการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนไว้ตามมาตรา 43 ซึ่งมีข้อความเช่นเดียวกับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 52

2. ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู

ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการนั้นมทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังกล่าวมาแล้วในเรื่องผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญ

สำหรับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นหลัก นอกจากนั้นแล้วก็ยังมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 สำหรับข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการครูในวิทยาลัยครู และพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2532 สำหรับข้าราชการครูสังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- (2) ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- (3) อธิบดี รองอธิบดี และตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในส่วนราชการ

ที่มีฐานะเทียบเท่ากรมซึ่งมีข้าราชการครูในสังกัดได้แก่ อธิบดีและรองอธิบดีกรมการฝึกหัดครู กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมพลศึกษา กรมศิลปากร กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
เอกชน และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

(4) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง สังกัดกรมต่าง ๆ หรือตำแหน่งหัวหน้า
ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองในสังกัดกรมต่าง ๆ ใน
กระทรวงศึกษาธิการ

(5) ศึกษาธิการเขตสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามที่บัญญัติ
ไว้ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่ากระทรวง ทบวง
กรมใดมีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำ
เขตเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขต

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ตามมาตรา 33 แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด
ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ" โดยนัยนี้ผู้มีอำนาจ
สั่งบรรจุจึงอาจมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใดได้เท่าที่
กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มิได้กำหนดไว้

สำหรับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
พ.ศ. 2523 ได้แก่

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 10
และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจในการสั่ง
บรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานต่อนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 9 และ
ระดับ 8 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 7 และ
ระดับ 6 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค.กรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 5
ลงมาให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค.จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่งสั่งแต่งตั้งต่อไป

ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามมาตรา 42 วรรค 2 นี้ โดยที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีองค์คณะบุคคลเพียงคณะเดียวเป็นผู้พิจารณาเพื่อมิให้เป็นการขัดแย้งกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลและเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจในการบริหารการประถมศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด จึงไม่ต้องเสนอให้ อ.ก.ค.กรมและ อ.ก.ค.จังหวัดพิจารณาอนุมัติอีก²⁰

กล่าวโดยสรุปแล้วผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการครูได้แก่

- (1) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์
- (2) อธิบดีกรมต่าง ๆ ที่มีข้าราชการครูในสังกัด เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สำหรับข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งได้รับเงินเดือนในระดับ 5 ถึง ระดับ 9
- (3) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการ

²⁰มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 1/2524 วันที่ 4 มิถุนายน 2524.

ประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีซึ่งรับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา

ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวอาจมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู
ในหน่วยงานทางการศึกษาในฐานะใดได้ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
พ.ศ. 2523

3) พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523

พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับกับข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
เท่านั้น และได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไว้ดังนี้²¹

- (1) เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (2) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (3) ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (4) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (5) หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

4) พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 16²² ได้บัญญัติว่า

วิทยาลัยครูแต่ละแห่ง ให้มีอธิการคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารของวิทยาลัย
สำหรับตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย)
ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบัญญัติตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ซึ่ง
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 ซึ่งบัญญัติว่าวิทยาลัยครูแต่ละ
แห่ง ให้มีอธิการคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารของวิทยาลัยนั้น มีความหมายแต่เพียง
ว่าอธิการวิทยาลัยครูเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทั่วไปของวิทยาลัยครูเท่านั้น²³ อธิการวิทยาลัย

²¹พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 มาตรา 15
มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 และมาตรา 28.

²²พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 มาตรา 16.

²³หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร. 0601/133 ลงวันที่ 30 มกราคม
2534.

ครูไม่มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการครูในวิทยาลัยครู ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องปัญหาอำนาจของอธิการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในวิทยาลัยครู

5) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชวมงคล พ.ศ. 2532 สถาบันเทคโนโลยีราชวมงคลเป็นนิติบุคคล มีฐานะเทียบกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีข้าราชการครูปฏิบัติงานอยู่โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชา สำหรับตำแหน่งอธิการบดีนี้พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชวมงคล พ.ศ. 2532 บัญญัติให้อธิการบดีเป็นอธิบดีตามกฎหมายอื่น และยังได้บัญญัติให้คณบดีของแต่ละคณะหัวหน้าภาควิชา และผู้อำนวยการในสถาบันเพื่อการวิจัยและสำนักเพื่อส่งเสริมวิชาการทดสอบเป็นผู้บังคับบัญชาด้วย²⁴

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย

ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้น ข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในส่วนของการบังคับบัญชาข้าราชการครูนั้นก็เช่นเดียวกับการบังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) ซึ่งได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการไว้ แต่ถ้ากรณีใดประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) ไม่ได้กำหนดตำแหน่งบังคับบัญชาไว้ ก็ให้บังคับตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 คือผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องมีหนังสือมอบหมายให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ

เมื่อข้าราชการครูได้รับการบัญญัติว่าเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แยกออกจากข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เนื่องจากว่าข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ ในบางส่วนราชการข้าราชการพลเรือนสามัญบังคับบัญชาข้าราชการ

²⁴ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชวมงคล พ.ศ. 2532 มาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23.

พลเรือนสามัญและข้าราชการครู ในบางส่วนราชการข้าราชการครูก็บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญและบังคับบัญชาข้าราชการครู จึงเป็นปัญหาว่าจะบังคับบัญชากันตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือจะต้องมีการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชากันตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือต้องมอบหมายอำนาจบังคับบัญชากันตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งในแต่ละประเด็นปัญหาจะได้กล่าวถึงความจำเป็นมาของปัญหา การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย มติของ อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู มติ ก.ค. มติ ก.พ. คำวินิจฉัยและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็ได้แก่ปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการของศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ

สำนักงานศึกษาธิการเขต เป็นราชการบริหารส่วนกลาง สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2522 สำนักงานศึกษาธิการเขต มีศึกษาธิการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการดังกล่าวมีทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้เคยหารือปัญหาขึ้นไปยังสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

1. ตำแหน่งศึกษาธิการเขตซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต ตามข้อ 34 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) และตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามข้อ 51 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาให้ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 อีกหรือไม่

2. โดยที่ข้าราชการซึ่งประจำอยู่ที่สำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือน หากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาให้ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด ตาม 1. แล้ว ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดก็มีอำนาจการบังคับบัญชาเฉพาะข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเท่านั้น หากจะให้ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการครูเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสังกัดด้วย จะต้องดำเนินการมอบหมายอย่างไร

ซึ่ง ก.พ. และคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ก.พ. มีความเห็นว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จะต้องมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการให้ศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอจึงจะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองและแผนกตามลำดับ ดังนั้นหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวจึงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอแล้วแต่กรณีโดยไม่ต้องมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการเป็นหนังสือตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 สำหรับรายละเอียดในความเห็นดังกล่าวมีดังนี้

สำนักงาน ก.พ. ได้แจ้งแก่กระทรวงศึกษาธิการว่า เรื่องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำเขต และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนี้ ก.พ. ได้เคยพิจารณามีมติตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางไปแล้วว่า โดยที่ข้อ 31(2) และ (3) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) กำหนดให้แบ่งส่วนราชการในกรมออกเป็นกองและแผนก และข้อ 33 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้กองและแผนกมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยมีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ แต่เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดให้ ก.พ. ออกกฎเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือ

หัวหน้าแผนกไว้ ดังนั้นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตำแหน่งใดจะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ ในฐานะผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 จึงต้องมอบหมายตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และโดยนัยนี้ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และตำแหน่งใดจะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการดังกล่าวในฐานะผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 จึงต้องดำเนินการมอบหมาย ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ด้วย

สำหรับปัญหาที่ว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 จะต้องมอบหมายให้บังคับบัญชาในฐานะใดนั้น ก.พ. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า โดยที่ส่วนราชการประจำเขตเป็นราชการบริหารส่วนกลางขึ้นกับกรม และส่วนราชการส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคขึ้นกับจังหวัด ส่วนราชการทั้งสองจึงเป็นส่วนราชการระดับกอง การมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวบังคับบัญชาข้าราชการจึงต้องมอบหมายให้บังคับบัญชาในฐานะผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองแล้วแต่กรณี และส่วนราชการประจำอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับรองจากส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนราชการดังกล่าวจึงเป็นส่วนราชการระดับแผนก การมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวบังคับบัญชาข้าราชการ จึงต้องมอบหมายให้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าแผนก

เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำเขต และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาอย่างเดียวกันกับข้อหารือของกรมบัญชีกลางที่ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจการบังคับบัญชาลูกจ้างประจำว่า

" 2. ศึกษาธิการเขตเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของสำนักงานศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดว่าหัวหน้าส่วนราชการทั้ง 2 ตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้บังคับบัญชาเทียบฐานะใด (ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

ครุ พ.ศ. 2523 มาตรา 33 กำหนดว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งโตบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง ดังนั้นศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดย่อมจะต้องได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีอำนาจตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของสำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการกอง (และเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองตามข้อ 33 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (2515) จึงจะมีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างประจำของสำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0510/ว.28623 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2527 และไม่ต้องมีการมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้เป็นผู้บังคับบัญชาลูกจ้างประจำอีก"

ดังนั้น ก.พ. จึงมีมติยืนยันตามมติเดิมของ ก.พ. ที่ได้เคยตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางไปแล้วดังกล่าวข้างต้น เมื่อกระทรวงศึกษาเห็นว่ามติ ก.พ. ดังกล่าวขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการก็อาจส่งเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้นำปัญหาข้างต้นเสนอที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยได้

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) มีความเห็นดังนี้²⁴

ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานศึกษาธิการเขต ข้อ 34 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) กำหนดให้อำนาจกระทรวง ทบวง กรม ในการแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการได้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงาน

²⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร 0601/0080 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2529 แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) กรณีหารือปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับฐานะของส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมในกระทรวงศึกษาธิการ.

เขตซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้น ซึ่งในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการก็ได้กำหนดให้มีสำนักงาน
 ศึกษาศึกษาธิการเขตเป็นราชการบริหารส่วนกลางของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตาม
 มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.
 2522 ดังนั้น สำนักงานศึกษาธิการเขตจึงเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกอง
 ตามข้อ 31 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) โดยมีศึกษาธิการเขตเป็นผู้มีหน้าที่รับ
 นโยบายและคำสั่งจากกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา
 ข้าราชการประจำสำนักงานศึกษาธิการเขตซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
 ตามข้อ 34 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (2515)

ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ข้อ 31 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะ
 ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) กำหนดให้ กรมอาชญากรรมส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่าง
 อื่นและมีฐานะเทียบกองได้ ซึ่งในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการก็ได้กำหนดให้มีสำนักงานศึกษาธิการ
 จังหวัดเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตาม
 มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
 พ.ศ. 2522 ดังนั้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจึงเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะ
 เทียบกองตามข้อ 31 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) โดยมีศึกษาธิการจังหวัด
 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบและมีอำนาจ
 บังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานปลัด
 กระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามข้อ 51 และข้อ 55 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่
 218 (2515)

เมื่อสำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะ
 เทียบกอง หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวซึ่ง ได้แก่ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด ย่อมเป็นหัว
 หน้ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองด้วย และโดยนัยของข้อ 33 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะ
 ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหัวหน้า
 ส่วนราชการระดับกองในส่วนที่จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่ตนรับผิดชอบ
 บังคับบัญชาอยู่ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้ให้
 ความเห็นไว้โดยชัดแจ้งแล้วในกรณีหาข้อปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับฐานะของ
 ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมในกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการประการที่หนึ่งที่ว่า ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด จะต้องได้รับมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการ ในฐานะผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง จากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 33²⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 อีกหรือไม่ั้น เห็นว่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการโดยทั่วไปได้กำหนดตำแหน่งและอำนาจหน้าที่การบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหัวหน้าส่วนราชการระดับกองและหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองไว้แล้วในข้อ 31 และข้อ 33

ดังนั้นการบังคับบัญชาข้าราชการจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด กล่าวคือ หัวหน้าส่วนราชการระดับกองและหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองย่อมมีอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการเทียบตำแหน่งการบังคับบัญชาข้าราชการอีก เนื่องจากกฎหมายได้รองรับอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการของหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวไว้แล้ว

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่กำหนดว่า ตำแหน่ง ไต่บังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ นั้น จะเห็นได้ว่า ยังมี ความที่กำหนดไว้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) ด้วย ซึ่งมีความหมายว่าในเรื่องตำแหน่ง ไต่บังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษา ในฐานะใด ถ้ามีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ก็ให้บังคับตามนั้น แต่ถ้าในกรณีใด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้กำหนดไว้จึงให้บังคับตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 คือ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องมีหนังสือมอบหมายให้ข้าราชการผู้หนึ่ง

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 33 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตำแหน่ง ไต่บังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ

ผู้ใดมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรา 33 ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติรองรับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกชั้นหนึ่งในกรณีที่มีได้ กำหนดเรื่องอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการไว้ ดังนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) จึงเห็นว่าในเมื่อข้อ 33 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) ได้กำหนดเรื่องการบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหัวหน้าส่วนราชการระดับกองและหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองไว้แล้ว ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกอง จึงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานศึกษาธิการเขตหรือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการเป็นหนังสือตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 อีกชั้นหนึ่ง

สำหรับปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการประการที่สองที่ว่า ถ้าศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดจะต้องได้รับมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แล้ว หากจะให้ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการครูมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสังกัดด้วยจะต้องดำเนินการมอบหมายอย่างไรนั้น ในเมื่อมีความเห็นในปัญหาประการที่หนึ่งข้างต้นแล้วว่า ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ ดังนั้น ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดก็ย่อมมีอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักงานศึกษาธิการเขตหรือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการมอบหมายแต่อย่างใด

เนื่องจากความเห็นที่ต่างกันระหว่าง ก.พ. และคณะกรรมการกฤษฎีกา ก.พ. จึงมีมติให้นำมติของ ก.พ. ดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ก่อนส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) ได้วินิจฉัยว่าศึกษาธิการเขต และศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานศึกษาธิการเขต และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการครูตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523

จากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุอีก คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2533 ลงมติเห็นชอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา²⁶ ซึ่งผู้เขียนเองก็มีความเห็นตามคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะกรณีดังกล่าวประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (2515) ได้กำหนดเรื่องการบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหัวหน้าส่วนราชการไว้แล้ว ดังนั้นศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ จึงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาอีก

2. ปัญหาการมอบหมายให้ข้าราชการครูบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากปัญหาอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการของศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าตำแหน่งศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการครูและเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (2515) ดังนั้นศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ จึงมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู ในสำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ แล้วแต่กรณี เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้ใช้คำรวมว่า "บังคับบัญชาข้าราชการ" ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้กำหนดให้มีอำนาจบังคับบัญชาไว้ เช่น ตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาซึ่งมีทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 หรือจะต้องได้รับมอบหมายอำนาจบังคับบัญชา ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกอบกับมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

²⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/1032 ลงวันที่ 19 มกราคม

ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ยังมีความไม่ชัดเจน ซึ่งจะได้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาของอธิบดีกรมสามัญศึกษา ซึ่ง ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติไว้ และปัญหาการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่ง ก.ค. ได้มีมติไว้ ประกอบกับความเห็นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

กรณีของกรมสามัญศึกษา กรมสามัญศึกษาได้แจ้ง ไปยังสำนักงาน ก.พ. ว่า กรมสามัญศึกษาประสงค์จะมอบหมายการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในโรงเรียนต่าง ๆ ให้กับข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน โดยจะมอบหมายให้ครูใหญ่มีอำนาจบังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าแผนก ให้อาจารย์ใหญ่มีอำนาจบังคับบัญชาในฐานะหัวหน้ากอง และให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจบังคับบัญชาในฐานะผู้อำนวยการกอง กรมสามัญศึกษาจึงหาหรือว่า อธิบดีกรมสามัญศึกษาจะดำเนินการมอบหมายการบังคับบัญชาดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้หรือไม่

อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ 12/2526 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2526 แล้ว อ.ก.พ. มีความเห็นเป็น 2 ฝ่ายคือ

อ.ก.พ. ฝ่ายข้างมาก เห็นว่า โดยที่ข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในปัญหาที่กรมสามัญศึกษาหาหรือมานี้ เป็นข้าราชการสังกัดกรมสามัญศึกษาด้วยกัน ประกอบกับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กับมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ได้อนุมัติเรื่องการมอบหมายการบังคับบัญชาข้าราชการครูไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้นอธิบดีกรมสามัญศึกษาจึงอาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้ข้าราชการครูตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในโรงเรียนต่าง ๆ ได้

อ.ก.พ. ฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า เกี่ยวกับเรื่องการมอบหมายการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนนี้ โดยที่มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2418 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 44 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ กรณีจึงควรจะได้พิจารณาในเบื้องต้นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบังคับบัญชาไว้อย่างไร

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรมนั้น ข้อ 32 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (2515) กำหนดว่า "กรมมืออธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม และจะให้มือรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้" ซึ่ง อ.ก.พ. ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า สำหรับกรมสามัญศึกษาซึ่งมีทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูอยู่ในสังกัดนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้อธิบดีกรมสามัญศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทั้ง 2 ประเภท เพราะได้ใช้คำรวมว่า "บังคับบัญชาข้าราชการ" ส่วนในระดับกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกอง (เช่น สำนักงานศึกษาธิการเขตซึ่งเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) นั้น หากกองการมัธยมศึกษาในกรมสามัญศึกษา หรือสำนักงานศึกษาธิการเขตมีข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูอยู่ในสังกัด ผู้อำนวยการกองมัธยมศึกษาและศึกษาธิการเขตย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทั้ง 2 ประเภทเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ตามนัยข้อ 33 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ดังกล่าวข้างต้น อ.ก.พ. ฝ่ายนี้จึงเห็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดกรณีทั่วหน้าส่วนราชการมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการประเภทต่าง ๆ ในสังกัดส่วนราชการนั้นไว้แล้ว ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มิได้กำหนดให้มีอำนาจบังคับบัญชาไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะได้รับมอบหมายบังคับบัญชาข้าราชการประเภทใดในหน่วยงานใด ในฐานะใด ได้นั้น จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยราชการประเภทนั้น ๆ เป็นกรณีไป

สำหรับเรื่องการมอบหมายการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น อ.ก.พ. ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ตำแหน่งที่จะได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญได้นั้นจะต้องเป็นตำแหน่งตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาข้าราชการครูได้นั้นจะต้องเป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เช่น ตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน และโดยนัยนี้ อ.ก.พ. ฝ่ายข้างน้อยจึงเห็นว่า อธิบดีกรมสามัญศึกษาไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มอบหมายให้ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญโรงเรียนต่าง ๆ ได้

ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ 14/2526 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2526 แล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ ฝ่ายข้างมาก

ดังนั้นตามแนวทางการพิจารณาของ ก.พ. นี้ อธิบดีกรมสามัญศึกษาจึงอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้ข้าราชการครูตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการ โรงเรียนบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญใน โรงเรียน ต่าง ๆ ได้

กรณีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ขอ ทหารือมายังสำนักงาน ก.ค. ว่า คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 1/2523 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2523 เรื่องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชา ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มอบอำนาจให้ครูใหญ่บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการ พลเรือน ในสถานศึกษา ในฐานะหัวหน้าแผนก ให้อาจารย์ใหญ่บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการ พลเรือน ในสถานศึกษา ในฐานะหัวหน้ากอง และให้ผู้อำนวยการ โรงเรียนบังคับบัญชาข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือน ในสถานศึกษา ในฐานะผู้อำนวยการกองว่า

1. เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจมอบให้ครูใหญ่ อาจารย์ ใหญ่ และผู้อำนวยการ โรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือน ในสถานศึกษา ใน สังกัดได้หรือไม่

2. คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ 1/2523 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2523 เรื่องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูได้พิจารณาเรื่องนี้ในการ ประชุมครั้งที่ 1/2524 ซึ่งอนุกรรมการได้อภิปรายว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการครู ในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ" คำว่า "ตำแหน่งใด" น่าจะไม่หมายความรวมถึงตำแหน่งข้าราชการ ประเภทอื่นด้วย เพราะมาตรา 33 นี้ เป็นบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู จึง

ย่อมจะต้องใช้กับข้าราชการครูเท่านั้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาความต่อมาที่บัญญัติไว้ว่า "ตำแหน่ง ใดบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ นั้น กรณีย่อมไม่อาจใช้บังคับความ ให้เป็นไปตามทั้งนี้ ยมาตรา 33 และมาตรา 42 สำหรับข้าราชการประเภทอื่นที่มีใช้ข้าราชการครูได้นั้นคือไม่อาจพิจารณาได้ว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 สำหรับข้าราชการประเภทอื่นที่มีใช้ข้าราชการครู กล่าวคือ ถ้าในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนึ่ง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง อาจารย์ 1 ให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู ก็ย่อมพิจารณาได้ว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 คือผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด แต่ถ้าประสงค์จะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร 5 ให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู ก็จะมีปัญหาว่า ใครคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ของตำแหน่งนิติกร 5 ฉะนั้น จึงเห็นว่าตำแหน่งใดตามที่บัญญัติในมาตรา 33 นั้น น่าจะหมายถึงเฉพาะตำแหน่งข้าราชการครูเท่านั้น

ฉะนั้น คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ 1/2523 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2523 ซึ่งเลขธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมายให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนบังคับบัญชาข้าราชการครูในสถานศึกษานั้น ถ้าจะตีความตามตัวอักษรกันอย่างเคร่งครัดจนถึงกับว่าเลขธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 33 สำหรับข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา เพื่อการมอบหมายให้บังคับบัญชากันได้แล้ว กรณีก็อาจมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนตามมาอีกได้ กล่าวคือในสถานศึกษาหนึ่ง อาจมีผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป เช่น อาจารย์ 3 หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา เป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนระดับ 7 ขึ้นไป เช่น ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการ ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวแล้วนี้ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดย่อมมิใช่ตำแหน่งที่จะมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งอย่างแน่นอน หน่วยงานทางการศึกษาที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวแล้ว การทำคำสั่งเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 33 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ก็ไม่สามารถจะสั่งได้ และหากเป็นเช่นนั้นก็ต้องมีการทำคำสั่ง โดยแยกออกเป็นกลุ่ม ๆ ไป และอาจทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายได้ การตีความกฎหมายจึงน่าจะตีความในทางที่จะใช้บังคับได้

จึงควรแปลความว่า ในการใช้บังคับตามมาตรา 33 ตามนัยคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 1/2523 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2523 เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติย่อมอยู่ในฐานะของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ที่จะสามารถสั่งได้ ดังนั้น การที่คำสั่งดังกล่าวระบุว่าอาศัยอำนาจตามมาตรา 33 และโดยไม่ได้ระบุมาตรา 42 ไว้ จึงเป็นเพียงการอ้างบทมาตราไม่ครบถ้วน ไม่ทำให้คำสั่งนั้น ไม่มีผลบังคับ

สำหรับกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบอำนาจให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน ในสถานศึกษา ในฐานะต่าง ๆ นั้น เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่ง ก.ค. ไม่ควรจะใช้อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามกรณีตามปัญหาดังกล่าวนี้ ก.พ. เคยตอบข้อหารือของกรมสามัญศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 0604/3458 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2526 เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการครูบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญ ว่า "อธิบดีกรมสามัญศึกษา อาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในโรงเรียนต่าง ๆ ตามที่หารือไปได้ ดังนั้นกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมายให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนนั้น" ก.ค. ไม่มีอำนาจวินิจฉัย แต่ถ้าจะพิจารณาตามที่ ก.พ. เคยพิจารณาตอบข้อหารือของกรมสามัญศึกษาแล้ว ก็เป็นเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการจะพิจารณาจากคำตอบข้อหารือนั่นเอง

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า ในการใช้บังคับตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ย่อมอยู่ในฐานะของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ที่จะมอบหมายให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการครูในสถานศึกษานั้น ๆ ได้ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ 1/2523 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2523 จึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการใช้อำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องพิจารณาเองตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 0604/3458 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2526 แต่โดยที่ประเด็นเรื่อง

นี้เป็นปัญหาสำคัญและเป็นการวินิจฉัยตีความเนื่องจากการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จึงมีมติให้นำเรื่องนี้เสนอ ก.ค. พิจารณา

สำนักงาน ก.ค. ได้นำเรื่องนี้เสนอ ก.ค. เพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 7/2532 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2532 ซึ่ง ก.ค. ได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและใช้บังคับต่อไป ตามความในมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

แต่ก่อนที่จะได้มีการนำเสนอนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบด้วยคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้วเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการตามข้อ 24 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี สำหรับในเรื่องการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในกรณีการบังคับบัญชาข้าราชการครูนั้น มิได้มีบัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 คงมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 33 ความว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ" ซึ่งถึงแม้ว่ามาตรา 42 (5) ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ระดับ 6 ลงมาก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาตามมาตรา 42 โดยตลอดแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการ

การประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูได้ตั้งแต่ระดับ 9 ระดับ 8 ตามมาตรา 42 (2) ระดับ 7 ระดับ 6 ตามมาตรา 42 (3) และตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา ตามมาตรา 42 (4) โดยกฎหมายมิได้จำกัดที่จะเป็นการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูในสังกัดหน่วยงานทางการศึกษาใด ดังนั้นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามมาตรา 33 ซึ่งอ้างถึงมาตรา 42²⁷ ไม่ถูกจำกัดโดยมาตรา 42 (5) และนอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ก.ค. ว่าในสถานศึกษาในสังกัด

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

มาตรา 42 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่ง ได้รับเงินเดือนในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่ง ได้รับเงินเดือนในระดับ 9 และระดับ 8 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่ง ได้รับเงินเดือนในระดับ 7 และระดับ 6 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค.กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่ง ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่ง ได้รับเงินเดือนในระดับ 6 ลงมาของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค.จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครบางแห่งมีผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 อยู่ด้วย ซึ่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้แยกอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด แต่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในฐานะผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 และมาตรา 42 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ยังมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครในตำแหน่งดังกล่าวได้ ส่วนกรณีการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน ในสถานศึกษาดังกล่าวนั้น ก.พ. ก็ได้วินิจฉัยไว้ในข้อหารือของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร.0604/3458 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2526 แล้วว่าอธิบดีกรมสามัญศึกษาอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มอบหมายให้ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในโรงเรียนต่าง ๆ ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) จึงเห็นว่า เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจมอบหมายให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนในสถานศึกษาในสังกัดได้

ฉะนั้นคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 1/2523 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2523 เรื่องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชา ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบอำนาจให้ครูใหญ่ บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในสถานศึกษา ในฐานะหัวหน้าแผนก อาจารย์ใหญ่ บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในสถานศึกษา ในฐานะหัวหน้ากอง และผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในสถานศึกษา ในฐานะผู้อำนวยการกอง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย



คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและมีมติเห็นชอบตามมติของ ก.ค. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532

เกี่ยวกับปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นเช่นเดียวกับ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการเสียงข้างน้อยในการประชุมครั้งที่ 12/2526 ที่ว่าอธิบดีกรมสามัญศึกษาไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มอบหมายให้ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในโรงเรียนได้ เพราะการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการประเภทใด ในหน่วยงานใด ในฐานะใด จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นกรณีไป และด้วยเหตุผลเดียวกันผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว การที่สำนักงาน ก.ค. นำมติของ ก.ค. ที่ยังไม่มีมติชัดเจนในปัญหาข้อกฎหมายเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้มีมติเห็นชอบนั้นจึงน่าจะยังไม่เป็นการถูกต้อง

3. ปัญหาอำนาจดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูของอธิการวิทยาลัยครู

โดยที่ตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในวิทยาลัยครูตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 มิใช่ตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจบังคับบัญชาดูแลข้าราชการครูในวิทยาลัยครู โดยแม้จะเป็นผู้บริหารวิทยาลัยครู ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 แต่เนื่องจากอธิการวิทยาลัยครูมิใช่ตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จึงไม่อาจใช้อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการครูในวิทยาลัยครูได้ซึ่งนับเป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับกรมการฝึกหัดครูเป็นอย่างมาก โดยกรมการฝึกหัดครูได้เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูดังกล่าวมายัง ก.ค. หลายครั้งรวมทั้งขอให้ ก.ค. หาแนวทางแก้ไขให้ด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ดังกล่าว ทำให้ ก.ค. ไม่สามารถตีความและวินิจฉัยไปในทางอื่นเพื่อแก้ปัญหานี้ให้แก่กรมการฝึกหัดครูได้ ก.ค. เองได้เคยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายนี้แล้ว แต่ผลการวินิจฉัยยังคงยืนยันในลักษณะที่ว่าตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการครูในวิทยาลัยครูได้ ซึ่งจะได้นำเสนอสภาพปัญหา แนวทางการพิจารณา และมติของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู มติ ก.ค. ความเห็นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

กรมการฝึกหัดครูได้หารือไปยังสำนักงาน ก.ค. ว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 กำหนดให้วิทยาลัยครูเป็นส่วนราชการในกรมการฝึกหัดครู มีอธิการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครูแต่มิได้เทียบตำแหน่งอธิการไว้ว่ามีฐานะใด ดังนั้น อธิการวิทยาลัยครูจะมีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 5 (2518) ได้เพียงใดหรือไม่ ซึ่ง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูในการประชุมครั้งที่ 2/2524 ได้มีมติว่า²⁷

1. ตำแหน่งอธิการไม่มีกำหนดในมาตรา 30 (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และ ก.ค. ยังมีได้กำหนดตำแหน่งตามมาตรา 31 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จึงไม่มีอำนาจที่จะมอบหมายให้เป็นผู้บังคับบัญชาในฐานะใดตามมาตรา 33 ได้

2. ให้นำเสนอ ก.ค. ตีความและวินิจฉัยตามอำนาจและหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (3) ว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 จะมอบหมายการบังคับบัญชาให้ในตำแหน่งอาจารย์ 2 อาจารย์ 3 ฯลฯ ให้ผู้เป็นอธิการคนนั้น ๆ ดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะใดฐานะหนึ่งที่มีอำนาจสั่งบรรจุ จะเห็นสมควรตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้หรือไม่

ต่อมา ก.ค. ก็ได้มีมติว่าอธิการวิทยาลัยครูไม่มีอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูในวิทยาลัยครูได้ แต่ถ้ากรมการฝึกหัดครูประสงค์จะให้อธิการวิทยาลัยครูมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยก็สามารถทำได้ โดยให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในวิทยาลัยครูในฐานะใดตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ทั้งนี้เนื่องจากตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูเป็นตำแหน่งบังคับบัญชาตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 อยู่แล้ว และเสนอให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตามความในมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

แต่ก่อนที่จะมีการนำเสนอปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อ

²⁷ มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 2/2524 วันที่ 11 มิถุนายน 2524.

กฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 มาตรา 16 ได้บัญญัติให้วิทยาลัยครูแต่ละแห่งมีอธิการคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครู โดยอธิการนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากคณาจารย์ประจำวิทยาลัยครู โดยคำแนะนำของสภาการฝึกหัดครู ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของอธิการไว้เป็นประการอื่นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 30 ก็มีกำหนดให้ตำแหน่งอธิการเป็นตำแหน่งข้าราชการครู คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) จึงเห็นว่าตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูนั้น แม้จะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครู ก็ไม่มีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้

สำหรับปัญหาที่ว่า จะให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้อธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เห็นว่า การที่ ก.ค. จะกำหนดให้อธิการเป็นตำแหน่งข้าราชการครูที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 30 (ข) - (7) เพื่อให้มีอำนาจบังคับบัญชาตาม มาตรา 33 และมาตรา 42 นั้น โดยที่มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า ตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งใดจะได้รับเงินเดือนในระดับใด ให้เป็นไปตามกำหนดในกฎ ก.ค. แต่เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยครู ตำแหน่งอธิการเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภาการฝึกหัดครูจากคณาจารย์ประจำวิทยาลัยครู โดยอยู่ในตำแหน่งตามวาระ และไม่มีเงินเดือนสำหรับอธิการ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิการคงรับเงินเดือนในตำแหน่งคณาจารย์ที่ดำรงอยู่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ก.ค. จึงไม่สามารถออกกฎ ก.ค. กำหนดเงินเดือนสำหรับตำแหน่งอธิการตามมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้ นอกจากนี้ยังเป็นที่ยังเห็นได้ว่า ตำแหน่งอธิการไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ ก.ค. จะกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานสำหรับตำแหน่งอีกด้วย เมื่อบทบัญญัติ มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ตำแหน่งอธิการดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
 คณะที่ 6) จึงเห็นว่า การที่จะให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้อธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูตามมาตรา 33 แห่ง
 พระราชบัญญัติดังกล่าวย่อม ไม่อาจกระทำได้

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูได้ประชุมพิจารณาปัญหาข้อ
 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูของอธิการวิทยาลัยครู อีก 2 ครั้งคือ
 ในการประชุมครั้งที่ 17/2532 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 และในการประชุมครั้งที่ 3/2533
 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533 ซึ่งในที่ประชุมครั้งที่ 3/2533 นี้อนุกรรมการได้พิจารณาแล้วมีความเห็น
 เป็น 2 ฝ่ายคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
 คณะที่ 6) ที่ว่า ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 มาตรา 16 ได้บัญญัติให้วิทยาลัยครูแต่ละ
 แห่งมีอธิการคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครู โดยอธิการนั้นจะได้
 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากคณาจารย์ของวิทยาลัยครู โดยคำแนะนำของสภาการฝึกหัดครู
 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิการไว้เป็นประการอื่นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
 พ.ศ. 2523 มาตรา 30(ข) ก็ได้กำหนดให้ตำแหน่งอธิการเป็นตำแหน่งข้าราชการครู ฉะนั้นตำแหน่ง
 อธิการวิทยาลัยครูนั้น แม้จะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครูก็ไม่มี
 อำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
 ครู พ.ศ. 2523 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ ส่วนที่ว่า
 จะให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
 มอบหมายให้อธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้
 หรือไม่นั้น เห็นว่าการที่ ก.ค. จะกำหนดให้อธิการเป็นตำแหน่งข้าราชการครูที่เรียกชื่ออย่างอื่น
 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 30(ข) (7) เพื่อให้มีอำนาจบังคับ
 บัญชาตามมาตรา 33 และมาตรา 42 นั้น โดยที่มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่าตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งใดจะได้รับเงินเดือนใน
 ระดับใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค. แต่เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยครู ตำแหน่ง
 อธิการเป็นตำแหน่งที่ตั้งตั้ง โดยคำแนะนำของสภาการฝึกหัดครูจากคณาจารย์ประจำวิทยาลัยครู

โดยอยู่ในตำแหน่งตามวาระ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิการคงรับเงินเดือนในตำแหน่งคณาจารย์ที่ดำรงอยู่ ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ก.ค. จึงไม่สามารถออกกฎ ก.ค. กำหนดตำแหน่งเงินเดือนสำหรับตำแหน่งอธิการตามมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้ นอกจากนี้ตำแหน่งอธิการไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ ก.ค. จะกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานสำหรับตำแหน่งอีกด้วย เมื่อทบญัตติมาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ตำแหน่งอธิการดังกล่าวแล้ว การที่จะให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้อธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ย่อมไม่อาจกระทำได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งพิจารณาว่าตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครู ไม่อาจมอบอำนาจการบังคับบัญชาได้นั้นมีข้อพิจารณาว่าแม้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 จะมีได้กำหนดหน้าที่ของอธิการไว้ แต่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครู โดยฐานะของวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานทางการศึกษาย่อมจะมีอำนาจในการดำเนินการปกครองข้าราชการในหน่วยงานทางการศึกษาที่อยู่ในสังกัดได้ โดยเฉพาะอธิการวิทยาลัยครูเป็นตำแหน่งที่กฎหมายได้บัญญัติเป็นพิเศษ แม้จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระแต่ก็เป็นตำแหน่งที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ถึงแม้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะมิได้กำหนดให้ เป็นตำแหน่งข้าราชการครู แต่การมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 ย่อมมอบหมายโดยทำเป็นหนังสือได้ตามมาตรา 33 ดังกล่าว เพราะคำว่า "ตำแหน่งใด" ตามมาตรานี้ย่อมมิได้หมายความว่ารวมถึงตำแหน่งข้าราชการครูแต่เพียงอย่างเดียว ในทางปฏิบัติเช่นกรมสามัญศึกษา ได้มีการมอบหมายให้ผู้อำนวยการจังหวัดดำเนินการในกรณีเช่นนี้อยู่แล้ว นอกจากนี้ อนุกรรมการได้อภิปรายเพิ่มเติมว่า แม้แต่ข้าราชการต่างประเทศ เช่นข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนก็ยังมีมอบหมายอำนาจบังคับบัญชากันได้ เช่นศึกษานิเทศก์ ได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูในสำนักงานศึกษานิเทศก์นั้น ๆ เป็นต้น ดังนั้น ตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูซึ่งเป็นข้าราชการครูเช่นเดียวกันก็ควรมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการครูในวิทยาลัยครูนั้น ๆ ตามมาตรา 33 แห่งพระ

ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมเห็นว่าเนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จึงเห็นควรนำความเห็นของ อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ทั้งสองฝ่ายเสนอ ก.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ก.ค. ได้พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 7/2533 เมื่อ 27 เมษายน 2533 แล้วมีมติให้นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาบททวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูของอธิการวิทยาลัยครูอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 มีความหมายแต่เพียงว่าอธิการวิทยาลัยครูเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทั่วไปของอธิการวิทยาลัยครูเท่านั้น ส่วนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และแม้ว่ามาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู จะบัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 มีอำนาจมอบหมายให้ตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใด ในฐานะใดได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การมอบหมายการบังคับบัญชาดังกล่าวจำกัดเฉพาะการมอบหมายให้แก่ข้าราชการครูที่มีการกำหนดตำแหน่งไว้โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูเท่านั้น เมื่ออธิการวิทยาลัยครูมิใช่ตำแหน่งข้าราชการครู และมีได้เป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การจะมอบหมายให้อธิการวิทยาลัยครูมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการครูจึงกระทำมิได้²⁸

จากผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นอันว่า ในปัจจุบันอธิการวิทยาลัยครูก็ยังไม่สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูได้ แม้เรื่องนี้กรมการฝึกหัดครูจะได้อบรมมายังสำนักงาน ก.ค. ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 นับเป็นเวลากว่า 10 ปี แล้วก็ตาม จากการศึกษาเรื่องหลักการบังคับบัญชาที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าองค์ประกอบของการบังคับบัญชาก็คือ

²⁸ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/133 ลงวันที่ 30 มกราคม 2534.

อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ซึ่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาต้องได้ สดส่วนกัน จึงจะทำให้การบริหารงานในหน่วยงานมีประสิทธิภาพ การที่อธิการวิทยาลัยครูซึ่งมีหน้าที่ รับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครู แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู ในวิทยาลัย จึงน่าจะ ไปถูกต้องตามหลักการบังคับบัญชาที่กล่าวมาแล้ว

สรุปปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู

จากสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชาที่ได้ศึกษามานั้น ได้ข้อสรุปว่า เรื่อง อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ไม่ เป็นปัญหาในทางกฎหมายอีกต่อไป เพราะประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) หรือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในปัจจุบัน ได้กำหนดการบังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหัวหน้าส่วนราชการระดับกอง ระดับแผนก และ หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกอง และแผนกไว้แล้ว ดังนั้น หัวหน้าส่วน ราชการดังกล่าวย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและ ข้าราชการครู เพราะกฎหมายดังกล่าวใช้คำว่า "บังคับบัญชาข้าราชการ" ข้าราชการพลเรือน สมบูรณ์และข้าราชการครูจึงบังคับบัญชากันได้ ดังนั้นจึงเหลือปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชา ข้าราชการครูอีก 2 ประการคือ

1. ปัญหาการมอบหมายให้ข้าราชการครูบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญ ในกรณี ของกรมสามัญศึกษา และกรณีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยอธิบดี กรมสามัญศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกอบกับมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มอบหมายให้ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และ ผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับบัญชาข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในสถานศึกษาได้นั้น น่าจะยังไม่มีความชัดเจนทางกฎหมาย

อนึ่งกรมสามัญศึกษาได้ปรับปรุงการมอบหมายอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษา ใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และมาตรา 35 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตั้งน^{๕๒๑}

- 1) ครูใหญ่ ให้บังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในสถานศึกษานั้นในฐานะหัวหน้าแผนก
- 2) อาจารย์ใหญ่ ให้บังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในสถานศึกษานั้นในฐานะหัวหน้ากอง
- 3) ผู้อำนวยการโรงเรียน ให้บังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในสถานศึกษานั้นในฐานะผู้อำนวยการกอง

2. ปัญหาอำนาจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูของอธิการวิทยาลัยครู เนื่องจากตำแหน่งอธิการวิทยาลัยครูมิใช่ตำแหน่งข้าราชการครู และมีได้เป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 การมอบหมายให้อธิการวิทยาลัยครูมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการครูในวิทยาลัยครูจึงกระทำมิได้

ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาทั้งสองประการนี้ จะได้กล่าวต่อไปในบทสรุปและข้อเสนอแนะ

^{๒๑}โปรดดู คำสั่งกรมสามัญศึกษาที่ 2820/2532 เรื่องมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการ ในภาคผนวก ข.