

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู

หลักการกำหนดตำแหน่ง

1. ความหมาย และองค์ประกอบของตำแหน่ง

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การหรือส่วนราชการใด ๆ ก็จะมีการกำหนดไว้ว่าองค์การ หรือหน่วยงานนั้นมีหน้าที่อย่างไร ซึ่งหน้าที่ขององค์การหรือหน่วยงานนั้นก็มาจากวัตถุประสงค์และภารกิจหลักขององค์การหรือหน่วยงานนั้น ในระบบราชการของประเทศไทย อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกระทรวงได้กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) หรือพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่นกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม<sup>1</sup> โดยมีกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมรับผิดชอบงานต่าง ๆ เช่นกรมสามัญศึกษามีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ภายในกรมสามัญศึกษาก็จะจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองต่าง ๆ เช่นกองการมัธยมศึกษา เป็นต้น จากหน้าที่ของกรมดังกล่าวก็ยังมี การแบ่งแยกหน้าที่ย่อยของกองออกไปเป็นฝ่าย และสถานศึกษาอันได้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษาต่าง ๆ โดยกำหนดหน้าที่ของฝ่ายหรือสถานศึกษาอันได้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นมา ซึ่งเป็นภารกิจย่อยลงมาของกอง กรม กระทรวง ที่จะมอบหมายให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในฝ่ายหรือสถานศึกษาอันได้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษา ให้ดำเนินการไปบรรลุตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

จากหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อยต่อจากกองลงมา คือฝ่ายหรือสถานศึกษาอันได้แก่โรงเรียน ในการที่จะกำหนดงานของฝ่ายหรืองานในสถานศึกษาเพื่อมอบหมายให้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบนั้น ก็จะกำหนดกลุ่มงานของฝ่ายหรือสถานศึกษา เป็น "ตำแหน่ง" ต่าง ๆ

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 25.

ขึ้นมา ดังนั้นในฝ่ายหรือสถานศึกษา จึงมีตำแหน่งต่าง ๆ หลายตำแหน่ง ซึ่งเมื่อรวมตำแหน่งต่าง ๆ เข้าด้วยกันจึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายหรือสถานศึกษา เมื่อรวมตำแหน่งของฝ่ายหรือสถานศึกษาภายในกองแล้ว ก็คือหน้าที่ความรับผิดชอบของกอง ของกรม และของกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

ดังนั้นตำแหน่งจึงเป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เล็กที่สุดขององค์การที่กำหนดขึ้นมา เพื่อแบ่งแยกงานที่จะมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยมุ่งให้มีการเลือกสรรผู้ปฏิบัติงานและใช้คนให้ตรงกับงาน และให้ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนตามงานที่รับผิดชอบ<sup>2</sup>

ความหมายของคำว่าตำแหน่งนั้น อาจารย์สำราญ ถาวรยุศม์<sup>3</sup> ให้ความหมายของตำแหน่งว่า หมายถึงกลุ่มงานหรือกลุ่มหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมีปริมาณมากพอที่จะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำว่าตำแหน่งตามความหมายที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแรกที่นำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้เรียกว่า Position ซึ่งหมายถึง การงานที่กำลังปฏิบัติอยู่อันประกอบด้วยหน้าที่ (Duty) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความยากลำบากของงาน (Difficulty)<sup>4</sup>

ดังนั้นตำแหน่งจึงหมายถึง กลุ่มของงานหรือกลุ่มหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งกำหนดขึ้นมา เพื่อจะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามภารกิจของหน่วยงาน

<sup>2</sup> ทิพาวดี เมฆสวรรค์, "การกำหนดตำแหน่งและชั้นยศ," เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 3 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), หน้า 154.

<sup>3</sup> สำราญ ถาวรยุศม์, "แนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน," เอกสารทางวิชาการประกอบการประชุมทางวิชาการบริหารงานบุคคล (14 กันยายน - 7 ตุลาคม 2513), สำนักงาน ก.พ.

<sup>4</sup> U.S. Civil Service Commission, "Classification Principles and Policies", Personnel Management Series No.16 (Washington D.C. US Government Printing Office, 1963), p. 13-17.

องค์ประกอบของตำแหน่ง ตำแหน่งมีองค์ประกอบดังนี้<sup>5</sup>

1) ชื่อตำแหน่ง เป็นการกำหนดชื่อของตำแหน่งต่าง ๆ ว่าควรจะมีชื่อเรียกว่าอะไร โดยวิเคราะห์ประเภทและลักษณะของงาน ตำแหน่งที่ปฏิบัติงานประเภทและลักษณะเดียวกัน ก็จะมีชื่อตำแหน่งเดียวกัน การกำหนดชื่อตำแหน่งช่วยให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการบริหารงานบุคคล เรื่องต่าง ๆ เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง เป็นต้น

ตำแหน่งในราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ละตำแหน่งจะประกอบไปด้วย ชื่อตำแหน่ง 2 ชื่อคือ ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน (Working Title) อันเปรียบเสมือน "ชื่อตัว" ของคน และชื่อตำแหน่งในสายงาน (Classification Title) อันเปรียบเสมือน "ชื่อสกุล" ของคน ชื่อตำแหน่งในการบริหารงานอาจเป็นชื่อตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นชื่อที่ส่วนราชการขอทำความตกลงกับ ก.พ. กำหนดขึ้นก็ได้

2) หน้าที่และความรับผิดชอบ ตำแหน่งแต่ละตำแหน่งจะประกอบไปด้วยกลุ่มหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งตำแหน่งที่มีชื่ออย่างเดียวกันจะมีลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

3) คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งคือคุณสมบัติขั้นต่ำที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องมี เนื่องจากแต่ละตำแหน่งจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติอย่างต่างต่าง ความต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาปฏิบัติงานจึงแตกต่างกันไป การกำหนดตำแหน่งจึงต้องกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งได้เหมาะสม เป็นไปตามหลักที่ว่า "ใช้คนให้เหมาะกับงาน"

4) เลขที่ตำแหน่ง เนื่องจากข้าราชการพลเรือนในแต่ละส่วนราชการมีจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องกำหนดเลขที่ตำแหน่งไว้ทุกตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิง และการควบคุมตำแหน่ง ตลอดจนเพื่อการอนุมัติงบประมาณและการเบิกจ่ายค่าตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่ง

5) อัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง เป็นอัตราค่าตอบแทนที่กำหนดจะให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจกำหนดเป็นอัตราเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของตำแหน่งตามระดับความยากง่าย

<sup>5</sup> ประวิณ ฅ นคร, รายงานการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน,  
หน้า 3-11.

ของงานระดับความรับผิดชอบ ระดับความรู้ความสามารถ และความชำนาญของบุคคลที่ตำแหน่งนั้นต้องการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่า "งานเท่ากันเงินเท่ากัน" ในแนวความคิดของระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) หรือให้เป็นไปตามพหุคุณฐานะหรือคุณฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งตามระบบจำแนกชั้นยศ (Rank Classification)

## 2. ความหมาย ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการกำหนดตำแหน่ง

การกำหนดตำแหน่งหมายถึง การกำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานซึ่งจะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์งานของหน่วยงานนั้นว่า มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบอะไรบ้าง มีปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบมากน้อยแค่ไหน ลักษณะงานที่รับผิดชอบเป็นงานลักษณะใด มีระดับความยากง่ายของงานระดับใดบ้าง ต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำในแต่ละตำแหน่งอย่างไร เพื่อที่จะกำหนดตำแหน่งของหน่วยงานนั้น ๆ ว่าจะมีสายงานและชื่อตำแหน่งอะไรบ้าง แต่ละตำแหน่งมีระดับของตำแหน่งระดับใดบ้าง ระดับเงินเดือนของตำแหน่งควรเป็นเท่าใด มีคุณสมบัติเบื้องต้น เช่น ต้องมีความรู้และประสบการณ์อย่างไร และในหน่วยงานนั้นควรมีตำแหน่งต่าง ๆ เท่าใด เป็นต้น

การกำหนดตำแหน่งจึงเป็นกระบวนการศึกษาวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดกลุ่มของงานที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่ง ๆ ปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นตำแหน่งออกมาในรูปของจำนวนและระดับตำแหน่งที่จะมีในหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนคุณสมบัติเบื้องต้นสำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และอัตราเงินเดือนที่จะได้รับ<sup>๕</sup>

ข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป จะมีกฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ บัญญัติให้องค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมักจะระบุให้กำหนดตำแหน่งในเรื่องต่าง ๆ เช่น กำหนดชื่อตำแหน่ง กำหนดจำนวนและระดับตำแหน่ง กำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่ง และกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 32 บัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด ระดับใด ในสายงานใด อยู่ส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไรให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

<sup>๕</sup> ทิพาวดี เมฆสวรรค์, "การกำหนดตำแหน่งและชั้นยศ" เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, หน้า 154-155.

โดยให้คำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 31 บัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 ตำแหน่งใดจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน สำหรับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30(ค) ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย

ในด้านการบริหารงานบุคคลนั้น การกำหนดตำแหน่งถือว่าเป็นกิจกรรมหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ซึ่งนอกจากจะเป็นกิจกรรมขั้นตอนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลแล้ว การกำหนดตำแหน่งยังเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้กิจกรรมในการบริหารงานบุคคลในขั้นตอนต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่าง และสะดวกในการปฏิบัติด้วย เช่นการสรรหา การวางแผนทางก้าวหน้า การเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การฝึกอบรม และการพัฒนา เป็นต้น

การกำหนดตำแหน่งจึงมีความสำคัญทั้งต่อการบริหารงาน และการบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

- 1) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนกำลังคนตามโครงการและแผนงาน
- 2) ทำให้มีการจัดแบ่งงานในหน้าที่ของหน่วยงานออกเป็นสัดส่วนที่จะมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ช่วยให้การมอบหมายงานและการมอบอำนาจหน้าที่กระทำได้ง่ายและสะดวกขึ้น
- 4) ช่วยให้ส่วนราชการ และผู้บังคับบัญชาวางแผนทางก้าวหน้าของข้าราชการให้ตรงกับความต้องการของงาน
- 5) ช่วยให้การเลือกสรร และการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งได้ตรงกับงาน (Put the right man on the right job)
- 6) ช่วยให้สามารถจัดหรือดำเนินการฝึกอบรมหรือพัฒนาข้าราชการได้อย่างเหมาะสมและตรงกับงาน
- 7) ทำให้กำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามงาน แก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-157.

8) เป็นพื้นฐานที่จะช่วยในการประเมินบุคคล และประเมินผลการปฏิบัติงานได้สะดวกยิ่งขึ้น

สำหรับวัตถุประสงค์ในการกำหนดตำแหน่งก็คือ<sup>๑</sup>

1. สามารถใช้คนให้ตรงกับงาน เพื่อให้ทำงานได้เหมาะสมกับงานในหน้าที่ (Put the right man on the right job)
2. ให้ได้ความเป็นธรรมในเรื่องค่าตอบแทน เป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงานในแง่เงินเท่านั้น งานเท่านั้น (Equal pay for equal work)
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการกำหนดตำแหน่ง เป็นการกำหนดงานที่จะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งปฏิบัติหรือรับผิดชอบ ซึ่งเป็นอีกกิจกรรมหนึ่งในการบริหารงานบุคคล และเป็นพื้นฐานให้การบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ เช่นการสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง การย้ายและการแต่งตั้ง การรับเงินเดือน เป็นต้น ดำเนินไปโดยมีมาตรฐานและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล

ในการดำเนินการกำหนดตำแหน่งที่จะให้เกิดผลดังกล่าว จำเป็นต้องมีหลักในการกำหนดตำแหน่งเป็นแนวทางในการดำเนินการกำหนดตำแหน่งก่อน เมื่อมีหลักการกำหนดตำแหน่งแล้ว จึงใช้วิธีการและเทคนิคการกำหนดตำแหน่งให้เหมาะสมกับการกำหนดตำแหน่งต่อไป

ในการกำหนดตำแหน่งนั้นมีแนวความคิดว่า<sup>๒</sup> การทำงานในองค์การต่าง ๆ นั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ "งาน" ที่จะต้องทำ และ "คน" ที่จะทำงานนั้น

การใช้คนให้ทำงานรวมตลอดถึงการปฏิบัติต่อคนที่ทำงานซึ่งรวมเรียกว่าการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) นั้น ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีงานหลายด้านและมีปริมาณงานมากและต้องใช้คนทำงานจำนวนมาก เช่น งานราชการ เป็นต้น หากจะดำเนินการในลักษณะที่สุดแต่จะใช้งานอย่างไรก็ได้ หรือสุดแต่ใครจะทำงานอะไรก็ได้ และปฏิบัติต่อคนแต่ละคนอย่างไรก็ได้ เป็นรายบุคคลไปแล้ว การบริหารงานบุคคลในองค์การนั้นย่อมจะเป็นไปด้วยความยุ่งยาก สับสน ไม่

<sup>๑</sup> สีม่า สีมานันท์, หลักทั่วไปในการบริหารงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., หน้า 8.

<sup>๒</sup> ประวิณ ฅ นคร, รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า 3-36.

เป็นระบบ ไม่เป็นธรรมชาติ ไม่มีมาตรฐาน และก่อให้เกิดปัญหามากมายประการซึ่งเป็นผลให้งานหย่อนประสิทธิภาพ ฉะนั้นจึงต้องมีการ "จัดกลุ่ม" (Grouping) โดยจัด "กลุ่มคน" หรือ "กลุ่มงาน" ที่คล้ายคลึงกันเข้าเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลร่วมกันหรือเหมือนกัน สำหรับกลุ่มนั้นโดยใช้ "กลุ่มคน" หรือ "กลุ่มงาน" ที่จัดกลุ่มขึ้นนั้นเป็น "แกนร่วม" ในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ถ้าเป็นการจัดกลุ่มคนเรียกการจัดกลุ่มนั้นว่า "การจำแนกชั้นยศ" (Rank Classification) ถ้าเป็นการจัดกลุ่มงานเรียกการจัดกลุ่มนั้นว่า "การจำแนกตำแหน่ง" (Position Classification) เหตุที่มีการจัด "แกนร่วม" แตกต่างกันเป็น 2 ระบบเช่นนี้ก็เพราะมีแนวความคิดในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหารงานแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งถือ "คน" เป็นหลัก โดยถือว่าคนเป็นผู้บริหารงาน ผลงานจะดีหรือไม่เพียงใดจะอยู่ที่คน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานจึงควรจ่ายตาม "คน" จึงมีการจำแนกฐานะของคนออกเป็นชั้นหรือยศต่าง ๆ แล้ว "จัดงานให้เหมาะกับคน" ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งถือ "งาน" เป็นหลัก โดยถือว่างานเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทนในการทำงาน และงานเป็นตัวกำหนดคนที่จะทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนจึงต้องจ่ายตาม "งาน" จึงมีการจำแนกงานหรือจำแนกตำแหน่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ และ "จัดคนให้เหมาะกับงาน"

สำหรับความเหมาะสมแก่กรณีที่จะพึงจัด "กลุ่มคน" หรือ "กลุ่มงาน" คือกรณีใดควร "จำแนกชั้นยศ" (คน) กรณีใดควร "จำแนกตำแหน่ง" (งาน) นั้น ขึ้นอยู่กับงานที่ปฏิบัติเป็นสำคัญ งานใดที่ต้องบังคับบัญชากันตามชั้นยศ ต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสุดแต่จะใช้กรณีเช่นนั้นเหมาะที่จะ "จำแนกชั้นยศ" ของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชา (Personnel Rank Classification) เช่น ทหาร ตำรวจ ซึ่งจำแนกชั้นยศเป็นชั้นประทวน นายร้อย นายพัน นายพล และช้อยละเอียดในแต่ละชั้นยศเป็น ตริ-โท-เอก เป็นต้น งานใดเป็นงานวิชาการที่ผลงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คนที่มีความสามารถสูงผลิตผลงานทางวิชาการได้ดีกว่ากรณีเช่นนี้เหมาะที่จะ "จำแนกชั้นยศ" ของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification) เช่นงานสอนและบริการทางวิชาการในสถานศึกษา ซึ่งจำแนกชั้นยศของผู้ปฏิบัติงานตามฐานะทางวิชาการเป็นครู อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ เป็นต้น โดยงานที่ปฏิบัติของแต่ละชั้นยศก็เหมือน ๆ กันคือ สอนหรือบริการทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นชั้นยศใด หน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติไม่ได้แตกต่างกันแต่อย่างใด ส่วนงานใดที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติแตกต่างกันตามตำแหน่ง มีคุณภาพความยากง่ายในการปฏิบัติงานแตกต่างกันตามตำแหน่ง ต้องใช้คุณวุฒิ

ในการปฏิบัติงานแตกต่างกันตามตำแหน่ง กรณีเช่นนี้เหมาะที่จะ "จำแนกตำแหน่ง" (Position Classification) เช่นงานบริหารในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนซึ่งใช้ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นต้น

จากแนวความคิดในการทำงานในองค์การที่กล่าวมา อาจกล่าวได้ว่าหลักการกำหนดตำแหน่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ระบบคือ

1. ระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชา (Personnel Rank Classification)

2. ระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification)

3. ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

ซึ่งหลักการกำหนดตำแหน่งทั้ง 3 ระบบ มีหลักการโดยสังเขปดังต่อไปนี้

3.1 ระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชา (Personnel Rank Classification) เป็นระบบที่จัดงานเป็นกลุ่ม กำหนดลักษณะงาน และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานไว้อย่างกว้าง ๆ ฐานะของตัวบุคคลตามระบบนี้จะมี "ยศ" เป็นเครื่องกำหนด และเงินเดือนจะกำหนดตามยศ ฉะนั้นตำแหน่งตามระบบชั้นยศนี้จะต้องติดตัวผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นตลอดไป แม้จะพ้นจากหน้าที่การงานนั้นไปแล้วก็ตามก็ไม่กระทบกระเทือนต่อชั้นยศ<sup>10</sup>

ลักษณะสำคัญของระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชามีดังนี้

1) ถ้อยชั้นยศประจำตัวของบุคคล ได้แก่ข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจ ตัวอย่างข้าราชการตำรวจจะมีทั้งชั้นและยศ คือนอกจากจะแบ่งเป็นชั้นพลตำรวจ ชั้นประทวน และชั้นสัญญาบัตรแล้ว ยังมียศประจำตัวอีกด้วยคือมียศตั้งแต่พลตำรวจไปจนถึงพลตำรวจเอก หรือถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ก็จะมีชั้นประจำตัว โดยแบ่งออกเป็น 5 ชั้นคือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ ยศและชั้นดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งกำหนดฐานะของข้าราชการว่า เป็นข้าราชการชั้นไหน ยศอะไร ส่วนการปฏิบัติ

<sup>10</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้า 107.



งานหรือตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดกันภายหลัง โดยถือขั้นยศเหล่านี้เป็นหลัก

2) การรับเงินเดือนจะรับตามขั้น กล่าวคือ "ขั้นเท่ากัน เงินเท่ากัน" เช่น ข้าราชการตำรวจจะรับเงินเดือนตามยศ ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ก็จะได้รับเงินเดือนตามขั้น

3) การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามขั้นหรือยศนั้น ๆ โดยจะกำหนดว่า ตำแหน่งใดจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการยศใดหรือขั้นใด เช่น ข้าราชการตำรวจได้กำหนดว่า ตำแหน่งลูกแถวแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับกอง แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจโทขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่ายศพันตำรวจโทเป็นต้น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดว่า ตำแหน่งเสมียนพนักงาน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ตำแหน่งประจำแผนกให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นตรีหรือชั้นจัตวา ตำแหน่งหัวหน้าแผนกให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นโทหรือชั้นตรีเป็นต้น

4) การบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ เช่น การสอบ การบรรจุและการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ จะถือขั้นยศเป็นสำคัญ เช่นการสอบแข่งขันเพื่อรับบุคคลเข้ารับราชการก็จะระบุว่าสอบแข่งขันเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาหรือชั้นตรี ส่วนจะดำรงตำแหน่งอะไรก็จะกำหนดกันต่อไปอีก และในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็จะบรรจุบุคคลเข้ารับราชการชั้นจัตวาหรือชั้นตรีก่อน แล้วแต่กรณี แล้วจึงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งก็คล้ายกับบรรดาศักดิ์ในสมัยก่อน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบจำแนกขั้นยศของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชา เป็นระบบที่ยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก และถือหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นรอง การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนยึดถือขั้นยศเป็นสำคัญ ระบบนี้ปรากฏเด่นชัดในข้าราชการทหารหรือข้าราชการตำรวจ และเป็นระบบที่นิยมใช้กำหนดตำแหน่งสำหรับข้าราชการพลเรือนในประเทศอังกฤษและภาคพื้นยุโรป

3.2 ระบบจำแนกขั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification or Qualification Classification) เป็นระบบที่ถือความสามารถหรือคุณวุฒิและประสบการณ์ของบุคคลเป็นหลักในการบริหารงาน ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอน ในสถานศึกษา และตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย

ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการคือ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ เป็นต้น

ระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการนี้ ถือว่าตำแหน่งบางอย่าง นั้นแม้ลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบจะไม่เปลี่ยนแปลง ก็อาจได้รับเงินเดือนในระดับสูงขึ้นได้ ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่มีประสบการณ์ในหน้าที่ใดมากย่อมปฏิบัติงานได้ดีกว่าผู้มีประสบการณ์น้อย ผู้ที่มี ประสบการณ์มากก็ควรจะได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้นแม้หน้าที่ความรับผิดชอบมิได้เปลี่ยนแปลง ไปก็ตาม

ลักษณะสำคัญของระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการก็คือ

1) ยึดถือคุณวุฒิของบุคคล เช่นถ้าสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ก็จะได้รับ เงินเดือนอย่างหนึ่ง ถ้าสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีก็จะได้รับเงินเดือนอย่างหนึ่ง เป็นต้น

2) ถือประสบการณ์ของบุคคล โดยถือว่าถ้าปฏิบัติหน้าที่ในหน้าที่หนึ่งเป็นเวลานานพอสมควรย่อมมีประสบการณ์และความชำนาญขึ้น และย่อมจะปฏิบัติหน้าที่นั้น ได้ดีกว่าผู้ที่มี ประสบการณ์น้อย โดยหลักการนี้จึงสามารถปรับตำแหน่งของตนเองให้สูงขึ้นโดยไม่ต้องมีตำแหน่ง ว่าง ซึ่งก็คล้าย ๆ กับตำแหน่งที่มีระดับควบ (Deep Class) ในระบบจำแนกตำแหน่งที่ได้รับเงิน เดือนมากกว่า 1 ระดับได้ เช่น ตำแหน่งข้าราชการครูซึ่งเป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา เป็นต้น<sup>11</sup>

<sup>11</sup> กฏ ก.ค. ฉบับที่ 2 (2525) ว่าด้วยการกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการ ครู แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฏ ก.ค. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2528) และกฏ ก.ค. ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2534) กำหนดว่า

ข้อ 1. ตำแหน่งข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ให้ได้รับ เงินเดือนดังนี้

- (1) ครู 1 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 1-3
- (2) ครู 2 ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 2-4
- (3) อาจารย์ 1 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3-5

3.3 ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) หรือระบบที่กำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ (Duty and Responsibility Classification) เป็นระบบที่ถือหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล

O.Glenn Stahl<sup>12</sup> กล่าวว่า การจำแนกตำแหน่งเป็นการจำแนกงานในหน่วยงานนั้น เข้าเป็นกลุ่มหรือชั้นต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนรากฐานของหน้าที่ ความรับผิดชอบและคุณสมบัติที่ต้องการ โดยมีวัตถุประสงค์ทั่วไปก็คือ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติงานอย่างยุติธรรม โดยให้ค่าจำกัดความของตำแหน่งอย่างถูกต้อง จัดเรียงอย่างมีระเบียบและประเมินตำแหน่งอย่างยุติธรรม

Ismar Buruch<sup>13</sup> ผู้เชี่ยวชาญและประธานกรรมการปรับปรุงการจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลางในสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า การจำแนกตำแหน่งเป็นวิธีการที่จะหาช่องทางเพื่อแจกแจงชั้น (Class) ต่าง ๆ ของตำแหน่ง (Position) ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบริหารแตกต่างกัน โดยวิเคราะห์หาความจริงเกี่ยวกับงานตลอดจนถึงความรู้ขั้นต่ำที่ต้องการในแต่ละตำแหน่งและจัดทำบันทึกหน้าที่ที่จะปฏิบัติทั้งตำแหน่งหลักและตำแหน่งย่อยของแต่ละชั้น ให้เรียบร้อยเพื่อเป็นพื้นฐานในการวางตัวบุคคลตามตำแหน่งที่จัดไว้ได้อย่างเหมาะสมและก่อให้เกิดความเสมอภาคในการกำหนดค่าตอบแทน (Equal pay for equal work)

อาจารย์ประวิณ ณ นคร<sup>14</sup> อดีตเลขาธิการ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศไทยท่านหนึ่ง ได้กล่าวว่า การจำแนกตำแหน่งหมายถึงการกำหนดตำแหน่ง โดยแยกเป็นสายงานและเป็นระดับ จัดตำแหน่งที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันมีหน้าที่

<sup>12</sup>O.Glenn Stahl, Public Personnel Administration, (New York : Harper & Row Inc; 1971), p. 61.

<sup>13</sup>Ismar Buruch, Position Classification in the Public Sery, (Chicago : Civil Service Assembly, 1941) p. 3-4.

<sup>14</sup>ประวิณ ณ นคร, "สาระสำคัญที่น่าสนใจในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518," พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พร้อมด้วยคำชี้แจง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2518), หน้า 62.

ความรับผิดชอบยากง่ายระดับเดียวกันเข้ากลุ่มเดียวกันเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อจะได้ปฏิบัติการร่วมกันในการบริหารงานบุคคลในกลุ่มตำแหน่งนั้น ๆ

ระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบการกำหนดตำแหน่ง โดยถือหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นหลักจะมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) ไม่ถือชั้นยศประจำตัวบุคคล แต่ถือหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานเป็นหลัก โดยประสงค์ที่จะใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานเข้าปฏิบัติงาน (Put the right man to the right job) และให้ได้รับเงินเดือนที่เป็นธรรม (Equal pay for equal work) คือให้ตำแหน่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบระดับเดียวกันได้รับเงินเดือนเท่ากัน

2) การรับเงินเดือน รับผิดชอบตำแหน่ง หรือระดับตำแหน่ง กล่าวคือตำแหน่งระดับเดียวกันจะได้รับเงินเดือนเท่ากัน เช่นข้าราชการพลเรือนสามัญจะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งหรือระดับตำแหน่ง<sup>15</sup>

3) การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ไม่ถือชั้นยศประจำตัวของบุคคล หากแต่ถือตามความสามารถของบุคคลว่าจะสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งที่รับแต่งตั้งหรือไม่เพียงใด และต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เช่น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 6 จะต้องดำรงตำแหน่งระดับ 5 หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี และต้องปฏิบัติงานในด้านนั้น ๆ หรืองานที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี เป็นต้น

4) การบริหารงานบุคคลตามระบบจำแนกตำแหน่งนี้ถือความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญมิได้ถือชั้นยศของบุคคลอีกต่อไป

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ระบบจำแนกตำแหน่งนี้มุ่งเน้นในหลักการที่สำคัญสองประการ คือ หลักการให้บุคคลปฏิบัติงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ (Put the right man in the right job) และหลักการทำงานเท่ากันต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน (Equal pay for equal work)

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 37 ข้าราชการพลเรือนจะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้ได้รับเงินเดือนในระดับนั้น โดยให้ได้รับในขั้นต่ำของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง

## การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) โดยใช้ระดับตำแหน่งเป็นเกณฑ์ร่วมในการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้กำหนดระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้กว้าง ๆ เป็น 11 ระดับ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีตำแหน่งใด ระดับใด ในสายงานใด อยู่ในส่วนราชการใด และต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด โดยให้คำนึงถึงลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32

นอกจาก ก.พ. จะเป็นผู้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ตามมาตรา 33 ยังได้บัญญัติให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่ง ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้แสดงชื่อของตำแหน่ง หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมี และระดับของตำแหน่งด้วย นอกจากนั้นยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนนอกจากจะมีชื่อตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ตามมาตรา 32 แล้ว อาจมีชื่ออย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ตามที่กระทรวงทบวงกรมทำความตกลงกับ ก.พ. อีกด้วยก็ได้<sup>16</sup>

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี 3 ประเภท คือ (1) ตำแหน่งประเภททั่วไป (2) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ (3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง ส่วนระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมี 11 ระดับ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีตำแหน่งใด ระดับใด อยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ ก.พ. จะมอบหมายให้องค์กรหรือส่วนราชการใดเป็นผู้กำหนดแทนตามหลักเกณฑ์ มาตรฐานและวิธีการที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ และให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34

ไว้เป็นบรรทัดฐาน ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่งด้วย<sup>17</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญใช้ระบบ  
จำแนกตำแหน่ง โดย ก.พ. จะเป็นผู้กำหนดตำแหน่ง และจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ส่วนการ  
กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้น กระทรวงทบวงกรมต้องทำความตกลง  
กับ ก.พ.

### การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครู

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523  
นั้นก็ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า ตำแหน่งข้าราชการครูมีดังนี้

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ครู 1
- (2) ครู 2
- (3) อาจารย์ 1
- (4) อาจารย์ 2
- (5) อาจารย์ 3
- (6) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (7) รองศาสตราจารย์
- (8) ศาสตราจารย์

ตำแหน่งใน (1) ถึง (5) จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาได้ก็ ได้ ส่วนตำแหน่ง  
ใน (6) ถึง (8) ให้มีในหน่วยงานทางการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

ข. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่  
ตำแหน่งต่อไปนี้

---

<sup>17</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 38 มาตรา 39  
มาตรา 40 มาตรา 41 และมาตรา 42.

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

ให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

ค. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีชื่อในการบริหารงานดังต่อไปนี้

- (1) สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา
- (2) ศึกษานิเทศก์
- (3) ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ
- (4) ศึกษาธิการอำเภอ
- (5) ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด
- (6) ศึกษาธิการจังหวัด
- (7) ผู้ช่วยศึกษาธิการเขต
- (8) ศึกษาธิการเขต
- (9) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (10) หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (11) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (12) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (13) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (14) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (15) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (16) ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(17) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูที่กล่าวมาแล้วเป็นหน้าที่ของ ก.ค. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ว่า "ตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 ตำแหน่งใดจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด โดยให้คำนึงถึงลักษณะ หน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย" ซึ่งก็หมายความว่า การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) ต้องคำนึงถึงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่กล่าวมาแล้วด้วย

นอกจาก ก.ค. จะเป็นผู้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูแล้ว ก.ค. จะต้องจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูทุกตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 และในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งต้องแสดงชื่อตำแหน่ง หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูจะต้องมีด้วย

เมื่อพิจารณาระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลหรือระบบการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แล้ว ข้าราชการครูมีการกำหนดตำแหน่งดังนี้<sup>18</sup>

1. ระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบที่ถือหน้าที่ของตำแหน่งเป็นหลัก (Position Classification) เป็นระบบที่ถือหน้าที่การงานของตำแหน่งหรือถือการตีค่าของงานเป็นหลักว่างานใดมีความสำคัญ มีความยุ่งยากและความรับผิดชอบสูงต่ำเพียงใด ก็จำแนกประเภทและจัดระดับไว้ตามความยุ่งยากของงาน แล้วหาบุคคลผู้มีความสามารถเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งตามระดับที่วางไว้ นั่น โดยให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้น เมื่อมีการย้ายหรือเลื่อนไปดำรงตำแหน่งอื่น ผู้นั้นจะต้องรับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ดำรงใหม่ ในระบบนี้คนกับตำแหน่งจะแยกกัน

<sup>18</sup> นีราศ สร้างนิต, "ระบบตำแหน่งกับการยกกระดุมมาตรฐานข้าราชการครู," วารสารข้าราชการครู ฉบับที่ 85 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2531): 9-17.



เมื่อมีตำแหน่งว่างก็จะดำเนินการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่งต่อไป สำหรับข้าราชการครูที่อยู่ในหลักการของระบบจำแนกตำแหน่งนี้ ได้แก่ข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ข) และมาตรา 30 (ค) ยกเว้นตำแหน่งศึกษานิเทศก์

2. ระบบที่ถือวิทยฐานะของบุคคลเป็นหลักหรือระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification) เป็นระบบที่ถือความรู้ความสามารถทางวิชาการของบุคคลเป็นหลัก ซึ่งความรู้ความสามารถนี้จะติดตัวผู้นั้น ถือเป็นวิทยฐานะเฉพาะตัวบุคคล ระดับความรู้ความสามารถทางวิชาการของบุคคลจะเป็นตัวกำหนดระดับเงินเดือน หน้าที่และความรับผิดชอบที่ปฏิบัติ บุคคลอาจเปลี่ยนตำแหน่งหรือย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ แต่ระดับวิทยฐานะยังคงเดิม วิทยฐานะนี้จะติดตัวบุคคลไปแสดงฐานะทางความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นว่าเป็นชั้นใดหรือระดับใด และในการปฏิบัติงานจะเป็นเรื่องของการมอบหมายหน้าที่ที่เหมาะสมให้ผู้นั้นปฏิบัติ สำหรับข้าราชการครูที่อยู่ในหลักการของระบบนี้ก็คือ ข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ก) และศึกษานิเทศก์ตามมาตรา 30 (ค) (2)

3. ระบบผสมระหว่างระบบจำแนกตำแหน่งกับระบบที่ถือวิทยฐานะของบุคคลเป็นหลัก (Combined Method) จะเห็นได้กรณีตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาหรือผู้บริหารในสถานศึกษาต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งตามข้อ 1 แต่โดยเหตุที่งานของหน่วยงานทางการศึกษาดังกล่าวมีลักษณะเป็นงานวิชาการ หากผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาผู้ใดได้ปฏิบัติงานลักษณะวิชาการที่ต้องใช้ความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่งที่ใช้ในสถานศึกษา และมีผลงานทางวิชาการก็สามารถจะนำผลงานมาเสนอให้ปรับระดับของบุคคลและเงินเดือนตามวิทยฐานะที่ผู้นั้นมีได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนระดับ 8 หากเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและมีผลงานทางวิชาการตามหลักเกณฑ์แล้ว จะขอกำหนดให้เป็นผู้อำนวยการโรงเรียนรับเงินเดือนในระดับ 9 ได้เป็นพิเศษเฉพาะราย เป็นต้น

จากการศึกษาเรื่องหลักการกำหนดตำแหน่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นทำให้ทราบว่า

1. ตำแหน่งหมายถึง กลุ่มงานหรือกลุ่มหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน มีปริมาณมากพอที่จะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ในการใช้คนให้ทำงาน มีการจัดแกนร่วมในการบริหารงานบุคคลเป็นสองระบบกล่าวคือ ถ้าเป็นการจัดกลุ่มคน เรียกรการจัดกลุ่มนั้นว่า "การจำแนกชั้นยศ" (Rank Classification) ถ้าเป็นการจัดกลุ่มงาน เรียกรการจัดกลุ่มนั้นว่า "การจำแนกตำแหน่ง" (Position Classification)

เหตุที่มีการจัดแกมร่วม แตกต่างกันไปเป็น 2 ระบบเช่นนี้ ก็เพราะมีแนวความคิดในทางทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหารแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งถือว่า "คน" เป็นหลัก โดยถือว่าคนเป็นผู้บริหารงาน ผลงานจะดีหรือไม่ดีเพียงใดจะอยู่ที่คน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานจึงต้องจ่ายตามคน จึงมีการจำแนกฐานะของคนออกเป็นขั้นหรือยศต่าง ๆ และจัดงานให้เหมาะสมกับคน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งถือ "งาน" เป็นหลัก โดยถือว่างานเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทนในการทำงาน และงานเป็นตัวกำหนดคนที่จะทำ การจ่ายค่าตอบแทนจึงต้องจ่ายตามงาน จึงมีการจำแนกงานหรือจำแนกตำแหน่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ และจัดคนให้เหมาะสมกับงาน

สำหรับความเหมาะสมแก่กรณีที่จะพึงจัด กลุ่มคน หรือกลุ่มงาน หรือกรณีใดควรจำแนกชั้นยศของ "คน" กรณีใดควรจำแนกตำแหน่ง "งาน" นั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะงานที่ปฏิบัติเป็นสำคัญ งานใดที่ต้องบังคับบัญชากันตามชั้นยศ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดแต่จะใช้กรณีเช่นนั้นเหมาะที่จะจำแนกชั้นยศของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชา (Personel Rank Classification) เช่น ทหาร ตำรวจซึ่งจำแนกชั้นยศเป็นชั้นประทวน นายร้อย นายพัน นายพล และชอยละเอียดยในแต่ละชั้นยศเป็นยศ ตริ โท เอก เป็นต้น

งานใดเป็นงานวิชาการที่ผลงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คนที่มีความสามารถสูงผลิตผลงานทางวิชาการได้ดีกว่า กรณีเช่นนี้เหมาะที่จะจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification) เช่นงานสอนและบริการวิชาการในสถานศึกษา ซึ่งจำแนกชั้นยศของผู้ปฏิบัติงานตามฐานะทางวิชาการเป็นครู อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ เป็นต้น โดยงานที่ปฏิบัติของแต่ละชั้นยศก็เหมือน ๆ กัน คือสอนหรือบริการทางวิชาการ ไม่ว่าจะ เป็นชั้นยศใด หน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติไม่ได้แตกต่างกันแต่อย่างใด

ส่วนงานใดที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติแตกต่างกันตามตำแหน่งมีคุณภาพความยากง่ายในการปฏิบัติงานแตกต่างกันตามตำแหน่ง ต้องใช้คุณสมบัติในการปฏิบัติงานแตกต่างกันตามตำแหน่ง กรณีเช่นนี้เหมาะที่จะจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) เช่นงานบริหารในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ซึ่งใช้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

แต่เมื่อพิจารณาตำแหน่งข้าราชการครู ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่บัญญัติว่าตำแหน่งข้าราชการครูมีดังนี้

(ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ครู 1
- (2) ครู 2
- (3) อาจารย์ 1
- (4) อาจารย์ 2
- (5) อาจารย์ 3
- (6) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (7) รองศาสตราจารย์
- (8) ศาสตราจารย์

ตำแหน่งใน (1) ถึง (5) จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาได้ก็ได้ ส่วนตำแหน่งใน (6) ถึง (8) ให้มีในหน่วยงานทางการศึกษาที่สอนระดับปริญาตรี

(ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ช่วยครูใหญ่
- (2) ครูใหญ่
- (3) ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่
- (4) อาจารย์ใหญ่
- (5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียนหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (6) ผู้อำนวยการ โรงเรียนหรือผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (7) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานทางการศึกษา ตามที่ ก.ค. กำหนด

ให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่สังกัด โรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีชื่อในการบริหารงานดังต่อไปนี้

- (1) สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา
- (2) ศึกษานิเทศก์
- (3) ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ
- (4) ศึกษาธิการอำเภอ
- (5) ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด
- (6) ศึกษาธิการจังหวัด
- (7) ผู้ช่วยศึกษาธิการเขต
- (8) ศึกษาธิการเขต
- (9) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (10) หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (11) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (12) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (13) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (14) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (15) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (16) ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (17) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตาม

ที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

ตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งใดจะได้รับเงินเดือนในระดับใดให้เป็นไปตามที่กำหนด  
ในกฎ ก.ค.

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าตำแหน่งตามมาตรา 30 (ก) ซึ่งได้แก่ตำแหน่ง ครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 อาจารย์ 3 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ นั้น ไม่ใช่ "ตำแหน่ง" แต่เป็นตัว "วิทยฐานะ" เพราะตำแหน่งหมายถึงกลุ่มงานหรือกลุ่มหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ที่มีปริมาณมากพอที่จะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตำแหน่งครู 1 - ศาสตราจารย์ ที่กล่าวมานั้น งานที่ปฏิบัติก็ได้แก่การสอน ไม่ว่าจะเป็นครู 1 หรือศาสตราจารย์ ลักษณะงานที่ปฏิบัติก็ได้แตกต่างกันแต่

อย่างไร การเลื่อนจากตำแหน่งครู 1 เป็นครู 2 จากครู 2 เป็นอาจารย์ 1 ฯลฯ น่าจะเป็นการเลื่อนวิทยฐานะมากกว่าที่จะเป็นการเลื่อนตำแหน่ง เพราะการเลื่อนจากครู 1 เป็นครู 2 จากครู 2 เป็นอาจารย์ 1 เป็นการเลื่อนจากการที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาดำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ข) จะเห็นว่าเป็นการจัดกลุ่มงานในระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) การเลื่อนจากตำแหน่งครูใหญ่เป็นตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ จากตำแหน่งอาจารย์ใหญ่เป็นผู้อำนวยการ โรงเรียนนั้นถือว่ามีความรับผิดชอบปริมาณและคุณภาพของงานที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามนอกจากการเลื่อนตำแหน่งตามระบบจำแนกตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษานี้ มีโอกาสได้รับการเลื่อนระดับเงินเดือนสูงขึ้นอีก 1 ระดับ ทั้งนี้ตามนัยกฎ ก.ค. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2535) ข้อ 4 โดยผู้ที่ได้รับการเลื่อนจะต้องมีคุณสมบัติของข้าราชการครูสายงานการสอน ซึ่งเป็นการนำหลักการของระบบจำแนกวิทยฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification) ของบุคคลมาใช้ประกอบ จะเห็นว่าตำแหน่งตามมาตรา 30 (ข) นี้ เป็นทั้งตำแหน่งนักบริหาร การศึกษาและกึ่งนักวิชาการศึกษา

เกี่ยวกับตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษา หรือตำแหน่งผู้บริหารนี้ มีนักวิชาการทางการศึกษาได้แสดงความคิดเห็นว่า ควรให้มีตำแหน่งผู้บริหารเพียงตำแหน่งเดียว โดยไม่ต้องแบ่งเป็น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการ โรงเรียนอีกต่อไป และอาจจะกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งอีกด้วย และได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการ โรงเรียนนั้นทำหน้าที่บริหารโรงเรียนเหมือนกัน ถ้าเปรียบเทียบกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดใหญ่หรือเล็กก็ได้รับเงินเดือนเท่ากัน ดังนั้นจึงไม่ควรแบ่งตำแหน่งผู้บริหารในสถานศึกษา

ส่วนตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) นั้น เป็นตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการนั้น เป็นการจัดกลุ่มงานในระบบจำแนกตำแหน่ง ยกเว้นตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่เป็นไปตามระบบจำแนกวิทยฐานะ ซึ่งก็มีนักวิชาการทางการศึกษาได้แสดงความคิดเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่จะกำหนดตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งข้าราชการครู เพราะไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้สอน สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) นี้เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากเรื่องตำแหน่งข้าราชการครูที่กล่าวมา ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ประการหนึ่งที่ว่าลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูแตกต่างกันไปจากข้าราชการประเภทอื่น จึงเห็นว่าวิชาชีพครูควรมีการกำหนดตำแหน่งที่แตกต่างไปจากข้าราชการประเภทอื่นเพราะเป็นอาชีพที่ไม่ได้ถูกบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา แต่เป็นวิชาชีพที่เกี่ยวข้องพันระหว่างครูกับศิษย์ เป็นความชำนาญทางวิชาการที่สั่งสมมา การใช้ระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบ P.C. จึงไม่มีความจำเป็น จึงสมควรที่จะวางระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูเป็นระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ (Academic Rank Classification) โดยกำหนดให้ข้าราชการครูมีวิทยฐานะดังนี้

- (1) ครู
- (2) อาจารย์
- (3) อาจารย์อาวุโส
- (4) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (5) รองศาสตราจารย์
- (6) ศาสตราจารย์

วิทยฐานะ (1)-(3) จะให้มีในหน่วยงานทางการศึกษาได้ก็ได้ส่วนวิทยฐานะ (4)-(6)

ให้มีในหน่วยงานทางการศึกษาที่สอนในระดับปริญญา

สำหรับตำแหน่งข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษานั้น ควรกำหนดให้มีเพียงตำแหน่งเดียว อาจเรียกว่าตำแหน่งวิทยากร หรือวิทยาจารย์ หรืออย่างอื่นที่เหมาะสม ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษานั้น เมื่อได้เพิ่มตำแหน่งรองอธิการและอธิการวิทยาลัยครูซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีปัญหาในเรื่องการบังคับบัญชาข้าราชการในวิทยาลัยครู ตำแหน่งในสายงานผู้บริหารก็จะเป็นดังนี้

- (1) ผู้ช่วยครูใหญ่
- (2) ครูใหญ่
- (3) ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่
- (4) อาจารย์ใหญ่
- (5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนหรือช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย

- (6) ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (7) รองอธิการวิทยาลัยครู
- (8) อธิการวิทยาลัยครู
- (9) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานทางการศึกษาตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารนั้นควรจะต้องกำหนดให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งเป็นรายเดือน ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. และกระทรวงการคลังกำหนด เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร

สำหรับตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา 30 (ค) นั้น สมควรที่จะเพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดด้วย และควรกำหนดข้อความสำหรับตำแหน่งที่กล่าวมาดังนี้คือ

"ตำแหน่งอื่นที่ทำหน้าที่สอน นิเทศการศึกษา ดูแลความประพฤติของนักเรียนและนักศึกษา และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา ได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา
- (2) ศึกษาพิเศษ
- (3) ผู้ช่วยศึกษาธิการกิ่งอำเภอ
- (4) ศึกษาธิการกิ่งอำเภอ
- (5) ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ
- (6) ศึกษาธิการอำเภอ
- (7) ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด
- (8) ศึกษาธิการจังหวัด
- (9) ผู้ช่วยศึกษาธิการเขต
- (10) ศึกษาธิการเขต
- (11) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (12) หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

- (13) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (14) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (15) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (16) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (17) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (18) ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- (19) ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด
- (20) ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด
- (21) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู"

เมื่อได้เปลี่ยนระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูเป็นระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการดังกล่าวมาแล้ว ก็จะต้องกำหนดวิธีการหรือกลไกเพื่อรองรับระบบนี้ เช่น

- (1) การกำหนดวิทยฐานะ ต้องมีการกำหนดว่าในแต่ละวิทยฐานะนั้น ผู้ดำรงวิทยฐานะนั้นจะต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอย่างไร
- (2) การบรรจุ เมื่อมีการบรรจุข้าราชการครู ต้องบรรจุตามวิทยฐานะ
- (3) การแต่งตั้ง เมื่อมีการบรรจุข้าราชการครูตามวิทยฐานะแล้ว จึงจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ สำหรับตำแหน่งข้าราชการครูซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอนนั้นมีตำแหน่ง เดี่ยวคือ ตำแหน่งวิทยากร หรือวิทยาจารย์ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เหมาะสม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะมีวิทยฐานะที่ต่างกันตามคุณสมบัติและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษานั้น ก็แต่งตั้งจากผู้ดำรงวิทยฐานะต่าง ๆ โดยผ่านกระบวนการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร ตามที่ ก.ค. กำหนด เช่น ต้องผ่านการอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เป็นต้น โดยผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงวิทยฐานะ เป็นครู ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่อาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงวิทยฐานะ เป็นอาจารย์ อาจารย์ใหญ่อาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงวิทยฐานะ อาจารย์อาวุโส เป็นต้น



- (4) การเลื่อน สำหรับการเลื่อนนั้นจะเป็นการเลื่อนวิทยฐานะ ไม่ใช่การเลื่อนตำแหน่ง
- (5) การให้ได้รับเงินเดือน การให้ได้รับเงินเดือนนั้น ให้รับเงินเดือนตามวิทยฐานะ ตำแหน่งต่าง ๆ จะไม่มีอัตราเงินเดือน วันแต่ตำแหน่งผู้บริหารที่จะมีเงินประจำตำแหน่ง อัตราเงินเดือนตามวิทยฐานะของข้าราชการครูอาจกำหนดเทียบกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนชั้นครู ให้ได้รับเงินเดือนสูงสุดเทียบกับผู้ชำนาญการ ระดับ 6
- อาจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนสูงสุดเทียบกับผู้ชำนาญการพิเศษ ระดับ 7
- อาจารย์อาวุโส ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนเทียบผู้เชี่ยวชาญ ระดับ 8
- รองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนสูงสุดเทียบผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ระดับ 9
- ศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนสูงสุดเทียบผู้ทรงคุณวุฒิ ระดับ 10-11
- สำหรับอัตราเงินเดือนนี้เมื่อเปลี่ยนระบบโครงสร้างแล้วก็ไม่ควรกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูเป็นระดับแล้ว เงินเดือนควรกำหนดเป็นขั้น โดยเทียบกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนดังกล่าว

(6) การสับเปลี่ยนตำแหน่ง การสับเปลี่ยนตำแหน่งหรือการหมุนเวียนตำแหน่งนี้ให้กระทำได้ตามวิทยฐานะเท่ากัน หรือจะกำหนดให้ต้องมีขั้นของอัตราเงินเดือนเท่ากัน โดยผ่านกระบวนการ หลักเกณฑ์ที่ ก.ค. จะเป็นผู้กำหนด

การที่แนวความคิดนี้จะ เป็นไปได้ ในทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดอีกมาก เช่น จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎ ก.ค. มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ข้าราชการครู ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว แนวความคิดนี้อาจจะเป็นแนวทางกับสำนักงาน ก.ค. ในการที่จะเปลี่ยนระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูเพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั่นก็คือเพราะลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ดังนั้นข้าราชการครูจึงสมควรจะมีระบบโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูด้วย

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู เป็นอำนาจของ ก.ค.ที่จะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู และ ก.ค.มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูได้เฉพาะในหน่วยงานทางการศึกษาเท่านั้น<sup>19</sup> ซึ่งหน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 หมายความว่า

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

ข้าราชการครูตามมาตรา 30 ตำแหน่งใดจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด โดยให้คำนึงถึงลักษณะ หน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน สำหรับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 30 (ค) ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย

ในทางปฏิบัตินั้น ก.ค.จะมีวิธีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเป็น 3 ลักษณะคือ<sup>20</sup>

1. การกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ โดยปกติแล้วกรมต่าง ๆ จะเป็นผู้ขอตำแหน่งต่อ ก.ค. โดย ก.ค.กำหนดให้กรมส่งคำขอตำแหน่งเพิ่มใหม่สำหรับปีงบประมาณถัดไปตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม - 31 มกราคม ของทุก ๆ ปี การกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่นี้ กรมจะขอแต่งตั้งในกรณีที่ปริมาณงานของหน่วยงานทางการศึกษาได้เพิ่มขึ้น หรือในกรณีที่จัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษาใหม่

<sup>19</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 31.

<sup>20</sup>สำนักงาน ก.ค., ก.ค.กับการกำหนดตำแหน่งและปรับปรุงตำแหน่ง, หน้า 43.

2. การตัดโอนตำแหน่ง ได้แก่การตัดตำแหน่งจากหน่วยงานทางการศึกษาหนึ่งไปกำหนดเป็นตำแหน่งในหน่วยงานทางการศึกษาอีกหน่วยหนึ่ง เช่นตัดตำแหน่งจากโรงเรียนหนึ่งไปกำหนดอีกโรงเรียนหนึ่ง เป็นต้น

3. การกำหนดอัตรากำลังในหน่วยงานทางการศึกษา อันได้แก่การกำหนดตำแหน่งพร้อมกันในหน่วยงานทางการศึกษาหนึ่งว่าหน่วยงานทางการศึกษานั้นควรมีตำแหน่งทั้งหมดจำนวนเท่าไร เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณงานในขณะนั้น และเพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณงานในอนาคต

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ก.ค. จะมีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูได้เฉพาะในหน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เท่านั้น จะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานหรือส่วนราชการทั่วไปไม่ได้ ซึ่งก็เป็นปัญหาว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ครูสภาเคยกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้แล้วก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และในปัจจุบันก็มีข้าราชการครูอยู่ การที่จะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 และการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 34 และการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการหรือสำนักงาน ก.ค. จะดำเนินการอย่างไร ซึ่งในข้อเท็จจริงนั้นกระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) หรือพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ในปัจจุบัน ประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวเป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือเป็นหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ได้ ซึ่งก็มีปัญหาที่ตามมาก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้หน่วยงานและส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายอื่นไม่ได้บัญญัติให้องค์กรใดมีอำนาจที่จะกำหนดหรือประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจึงแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวโดยประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา

จากที่กล่าวมาแล้วจึงขอเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และแนวทางในการพิจารณา การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย มติของคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูของ ก.ค.

เนื่องจากกรมต่าง ๆ ได้ขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมายัง ก.ค. แต่ ก.ค. ไม่อาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานหรือส่วนราชการที่กรมต่าง ๆ ขอมายได้เพราะหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้นไม่อยู่ในความหมายของคำว่าสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้นขอแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

1) เรื่องการขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด กรมสามัญศึกษา ซึ่งมีความเป็นมาและแนวทางการพิจารณาดังนี้

เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาทุกระดับที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวและประกอบกับกรมสามัญศึกษา ในฐานะส่วนราชการที่จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางที่มีขอบเขตความรับผิดชอบงานและปริมาณงานกว้างขวาง จึงมีความเร่งด่วนที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น เพื่อให้งานของกรมสามัญศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลแก่ราชการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ออกประกาศระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2532 ตามประกาศ ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2532 และได้แก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ตามประกาศระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2532<sup>21</sup>

เรื่องดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวง ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2532 แล้วเห็นว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดไม่เข้าลักษณะที่จะ

<sup>21</sup>โปรดดู เรื่องระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2532 ในภาคผนวก ข.

เป็นสถานศึกษาตามนัยมาตรา 3(1) แต่มีลักษณะเป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามนัยมาตรา 3(2) (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2532 หากกรมสามัญศึกษาประสงค์จะให้หน่วยงานนี้มีสถานะเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3 (1) ก็ควรปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้มีลักษณะ เช่นเดียวกับกับสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ และหลังจากได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วจึงจะประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3 (1) ได้<sup>22</sup> ซึ่งกรมสามัญศึกษาได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวง เสนอแนะ

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด เป็นสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะงานของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีสถานะเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3(1)<sup>23</sup> กรมสามัญศึกษาจึงได้เสนอขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดไว้ที่สำนักงานสามัญศึกษาทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

เมื่อเรื่องนี้ได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการได้พิจารณาการขอกำหนดตำแหน่งดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าการขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดไม่เข้าข่ายการขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูของสถานศึกษาโดยทั่วไป

ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงได้หารือมายังสำนักงาน ก.ค. เพื่อนำเสนอ ก.ค. พิจารณาว่า

1. สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมีสถานะเป็นสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 3(1) หรือไม่
2. กรมสามัญศึกษาจะขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 30(ค) (17) ได้หรือไม่

<sup>22</sup>ที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวงศึกษาธิการ ในการประชุมครั้งที่ 8/2532 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2532.

<sup>23</sup>โปรดดู ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดเป็นสถานศึกษา ในภาคผนวก ข.

ได้มีการนำเสนอเรื่องนี้เข้าสู่การประชุมของ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.ค. จะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูได้ก็เฉพาะในหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เท่านั้น และคำว่าสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการนั้นต้องมีความหมายเช่นเดียวกับโรงเรียน วิทยาลัย เพียงต่างกันเฉพาะชื่อเท่านั้น และจะต้องเป็นสถานศึกษาที่มีการเรียนการสอนตามแผนการศึกษาของชาติ

ดังนั้นการที่กระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2532 จึงเป็นการออกระเบียบเพื่อใช้ปฏิบัติงานเฉพาะภายในหน่วยงาน โดยยังไม่มีกฎหมายประกาศใช้บังคับให้มีการจัดตั้งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจัดให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสังกัดหน่วยงานใดของกรมสามัญศึกษา การที่กระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดมีสถานะเป็นสถานศึกษานั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้อำนาจไว้ การที่กระทรวงศึกษาธิการออกประกาศว่าสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้นเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่าสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ประกอบกับการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดแล้วจะเห็นว่า มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบปฏิบัติงานในส่วนที่กรมสามัญศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งงานบริหารนโยบายและแผนงานบริหารวิชาการ งานบริหารงานบุคลากร งานบริหารการเงิน งานบริหารครุภัณฑ์และอาคารสถานที่ งานฝึกอบรมและพัฒนาครูและติดตามงานตามมติคณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งไม่มีลักษณะงานเหมือนอย่างโรงเรียน วิทยาลัยแต่อย่างใด นอกจากนั้นมาตรา 3 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็มีได้บัญญัติว่าสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษาดังนั้นเมื่อสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดไม่มีลักษณะงานเช่นเดียวกับโรงเรียน หรือวิทยาลัยแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ จึงไม่จัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ที่ประชุมพิจารณาแล้วจึงมีมติว่าสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมิใช่สถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ก.ค. จึงไม่มีอำนาจกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด

ในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดได้<sup>24</sup>

สำนักงาน ก.ค. จึงได้ตอบข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ไปว่า ก.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดยังไม่มีสถานภาพเป็นหน่วยงานทางการศึกษาและไม้อาจขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดได้<sup>25</sup>

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการ ได้นำเรื่องดังกล่าวแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการในคราวประชุมครั้งที่ 6/2533 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2533 โดยผู้แทนของกรมสามัญศึกษาได้ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมต่อที่ประชุมว่า

1. การเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3(1) นั้น ในครั้งแรกคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวงศึกษาธิการ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดยังไม่เข้าลักษณะที่จะเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3(1) หากกรมสามัญศึกษาประสงค์จะให้หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3(1) ก็ควรปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจให้มีลักษณะเช่นเดียวกับสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หลังจากได้ดำเนินการแล้วจึงจะประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมีฐานะเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3(1) ได้ กรมสามัญศึกษาได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดให้มีฝ่าย "ฝึกอบรม" เพิ่มขึ้นมีหน้าที่ในการจัดและดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของสถานศึกษาในสังกัดเมื่อกรมสามัญศึกษาได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว จึงได้เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมีสถานะเป็นสถานศึกษาเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2533

2. การที่กรมสามัญศึกษาได้เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษาได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองมาเป็นลำดับ จึงเห็นได้ว่าประกาศของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>24</sup>มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 15/2533 วันที่ 21 สิงหาคม 2533.

<sup>25</sup>หนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1505/3224 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2533.

3. กระทรวงศึกษาธิการ ได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตาม ประกาศลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2525 และประกาศให้กองส่งเสริมและอุดหนุน และกองควบคุมและ ติดตามการปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ตามประกาศ ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2525 ซึ่ง ก.ค.ก็ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในส่วนราชการดังกล่าว แต่ ก.ค. มิได้พิจารณาประกาศ ของกระทรวงศึกษาธิการให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นสถานศึกษาเช่นเดียวกับประกาศของ กระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวข้างต้น ทั้งที่เป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้ดำเนินการเช่น เดียวกันทุกประการ

ที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับทราบคำชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมของผู้แทนกรมสามัญศึกษาแล้ว และมีมติให้กรมสามัญศึกษาจัดส่งรายละเอียด เพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาขอทบทวนมติ ก.ค.อีกครั้งหนึ่ง ตามหนังสือที่ ศธ.0202/2125 ลงวันที่ 23 มกราคม 2534

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2534 วันที่ 5 มีนาคม 2534 ได้พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวแล้วได้ยืนยันตามความเห็นเดิมตามที่ได้ เคยพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 15/2533 และได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้กรมสามัญศึกษาจะ ได้ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด เพื่อให้มีลักษณะเดียวกับ สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้มีฝ่ายฝึกอบรมขึ้นมา มีหน้าที่ในการจัดและดำเนินการ ฝึกอบรมข้าราชการครูและลูกจ้างประจำของสถานศึกษาในสังกัด ในจังหวัดได้ก็ตาม ฝ่ายฝึกอบรมก็ มิใช่งานเกี่ยวกับการเรียนการสอนเหมือนอย่าง โรงเรียนหรือวิทยาลัยตามมาตรา 3 (1) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่เป็นงานฝึกอบรมข้าราชการครูให้มีความรู้ ความสามารถเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่หรือเพื่อเตรียมเป็นผู้บริหารของ โรงเรียน อันเป็นงานในลักษณะสถานบริการมิใช่สถานศึกษาจึงมีอาจแปลเจตนารมณ์ของมาตรา 3 (1) แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวที่ว่าสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการให้ผิดไปจากงานที่ มีลักษณะเหมือนอย่าง โรงเรียน วิทยาลัยได้ ประกอบกับมาตรา 30 (ค) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัด โรงเรียน วิทยาลัยหรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการไว้แล้วว่ามีตำแหน่งอะไรบ้าง ซึ่ง



ไม่มีตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดรวมอยู่ด้วย ดังนั้นแม้จะมีฝ่ายฝึกอบรมในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดรวมอยู่ด้วย แต่เมื่อลักษณะงานของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมิใช่ลักษณะงานของสถานศึกษาในตัวของมันเองและมีใช้หน่วยงานทางการศึกษาอันจะชอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 ได้ กรมสามัญศึกษาจึงมีอาจชอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดตามมาตรา 30 (ข) (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้<sup>26</sup>

2) เรื่องการที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้ กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา เป็นสถานศึกษาเพื่อขอให้ ก.ค. กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษซึ่งมีความเป็นมาและแนวทางการพิจารณา ดังนี้

แต่เดิมนั้นกรมสามัญศึกษาได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาพิเศษให้แก่เด็กพิการและเด็กที่มีอุปสรรคในการศึกษา ตามโครงการของกระทรวงศึกษาธิการในกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการร่วมมือกับมูลนิธิจะใช้วิธีส่งครูไปช่วยสอนในโรงเรียนของมูลนิธินั้น ต่อมากรมสามัญศึกษาได้เสนอขออำนาจต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครู ซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องนี้ให้ ก.พ. พิจารณา ก.พ. พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ กรมสามัญศึกษาอาจส่งข้าราชการครูในสังกัดไปช่วยสอนในโรงเรียนของมูลนิธิที่จัดการศึกษาพิเศษร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการได้ตามความจำเป็นและเพื่อประโยชน์แก่ราชการ และหากอัตรากำลังของครูเพื่อการนี้ไม่เพียงพอก็อาจขอไปยังคุรุสภาได้ ส่วนการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องให้เป็นหน้าที่ของคุรุสภาตามเดิม เพื่อให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูอื่น ๆ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2513 ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วให้กรมสามัญศึกษาดำเนินการตามความเห็นของ ก.พ. กล่าวคือในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของคุรุสภา

---

<sup>26</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 4/2534 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2534.

เมื่อมีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2520 การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นหน้าที่ของคุรุสภาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ดังนั้นข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518 และพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2520 ตามลำดับ ซึ่งกรมสามัญศึกษาส่งไปช่วยสอนในโรงเรียนของมูลนิธิที่จัดการศึกษาร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการนั้น คุรุสภาเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนอยู่แล้ว

ต่อมาเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 อำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเป็นหน้าที่ของ ก.ค. ตามมาตรา 31 ที่บัญญัติว่าตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 ตำแหน่งใดจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใด จะต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด แต่เนื่องจากกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา มิได้เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก.ค. จึงไม่มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษได้

สำนักงาน ก.ค. ได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยัง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครู อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากกองการศึกษาพิเศษมิใช่หน่วยงานทางการศึกษา ตำแหน่งข้าราชการครูที่มีอยู่ในกองการศึกษาพิเศษจึงไม่ถูกต้องตามนัยมาตรา 3 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523<sup>27</sup>

เพื่อเป็นการแก้ปัญหา ในการที่ ก.ค. ไม่อาจกำหนดตำแหน่ง ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และบริหารงานบุคคลในกองการศึกษาพิเศษได้ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้อาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2513 ประกาศให้กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษาเป็นสถานศึกษา

<sup>27</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ในการประชุมครั้งที่ 8/2532 วันที่ 19 มิถุนายน 2532.

ต่อมาสำนักงาน ก.ค. ได้หารือปัญหาขึ้นไปยัง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูในการประชุมครั้งที่ 8/2533 วันที่ 1 พฤษภาคม 2533 อนุกรรมการได้อภิปรายว่าตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการที่ประกาศให้กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษามีสถานะเป็นสถานศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 8 ธันวาคม 2513 นั้นเมื่อพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้เปิดช่องว่างให้อำนาจไว้แต่อย่างใดแต่เป็นการตีความว่า กองการศึกษาพิเศษถือเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามนัยมาตรา 3 (1) เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่าสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 (1) แล้ว อนุกรรมการเห็นว่าควรจะหมายถึงสถานศึกษาที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ โรงเรียน หรือวิทยาลัย คือเป็นสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนตามแผนการศึกษาของชาติเท่านั้น ส่วนชื่อนั้นจะเรียกอย่างไรก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจของกองการศึกษาพิเศษแล้วจะเห็นว่ากองการศึกษาพิเศษมีอำนาจในการจัด ควบคุมส่งเสริม การศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษ จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีปัญหาทางสังคมและปัญหาอื่น ๆ จึงไม่มีลักษณะงานเหมือนอย่างโรงเรียนหรือวิทยาลัยแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้วแม้ลักษณะงานของกองการศึกษาพิเศษจะไม่แตกต่างไปจากงานของสำนักงานศึกษาธิการกิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้กองการศึกษาพิเศษเป็นหน่วยงานทางการศึกษาแต่อย่างใด ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติว่า กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษามีใช้สถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่สามารถจัดให้เป็นหน่วยงานทางการศึกษาได้ ก.ค. จึงไม่อาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษได้<sup>28</sup>

<sup>28</sup> มติจาก อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 8/2533 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2533.

2. ปัญหาเกี่ยวกับการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) หรือมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ออกประกาศหรือระเบียบให้หน่วยงานและส่วนราชการ ต่าง ๆ เป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา

เมื่อเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้น ก.ค. ไม่สามารถจะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานหรือส่วนราชการบางแห่งได้ เพราะหน่วยงานหรือส่วนราชการเหล่านั้น ไม่ใช่หน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ออกประกาศหรือระเบียบให้หน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูได้ ซึ่งก็เป็นปัญหาทางกฎหมายว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวออกประกาศหรือระเบียบเพื่อให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาหรือไม่ ซึ่งประกาศและระเบียบดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1. ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาเป็นสถานศึกษา<sup>29</sup> ประกาศเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2525

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นกองในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2522 โดยมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดฝึกอบรม และพัฒนาผู้บริหารการศึกษาทุกประเภททุกระดับทั้งในและนอกกระทรวงศึกษาธิการนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเห็นว่าลักษณะงานของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาล้ายคลึงกับลักษณะงานของสถานศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาเป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราช

<sup>29</sup>โปรดดู ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารเป็นสถานศึกษา ในภาคผนวก ข.

บัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยมีหน้าที่เตรียมผู้บริหารเข้าสู่ตำแหน่งใหม่ จัดฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารการศึกษาทุกประเภท ทุกระดับทั้งในและนอกกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์วิจัยการบริหารการศึกษา พัฒนาระบบบริหารการศึกษา เป็นศูนย์กลางให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารการศึกษา บริหารทางวิชาการ บริหารการศึกษาและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงศึกษาธิการ

เรื่องนี้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้หารือไปยังสำนักงาน ก.ค. และสำนักงาน ก.ค. ได้หารือไปยัง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูว่า สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่าสถานศึกษา หรือหน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ดังนั้นการประกาศตั้งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาเป็นสถานศึกษานั้น จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่เรื่องดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาเพราะประธานอนุกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้นได้ขอรับเรื่องไปพิจารณาดำเนินการเอง และที่ประชุมมีมติเห็นชอบ<sup>30</sup>

ต่อมา ก.ค. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการ

2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการให้กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ประกาศเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2525<sup>31</sup> กองสารวัตรนักเรียนเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกองตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมพลศึกษา พ.ศ. 2521 มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจตรา แนะนำ ตักเตือน อบรมสั่งสอน และให้การศึกษาแก่นักเรียนและนักศึกษาในเรื่องความประพฤติ กิริยามารยาท และการแต่งกาย เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>30</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 15/2525 วันที่ 23 กันยายน 2525.

<sup>31</sup> โปรดดู ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง ให้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ในภาคผนวก ข.

ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ครูสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในกองสารวัตรนักเรียนอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้ตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษาเป็นตำแหน่งข้าราชการครูตาม มาตรา 30 (ค) (1) แต่มิได้บัญญัติให้กองสารวัตรนักเรียน เป็นหน่วยงานทางการศึกษา ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ดังนั้น ก.ค. จึงไม่มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษา ในกองสารวัตรนักเรียนได้

เรื่องอำนาจของ ก.ค. ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษา ในกองสารวัตรนักเรียนนี้ ได้มีการหารือมายัง อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู พร้อมกับปัญหาการกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์กรมวิชาการ และศึกษานิเทศก์กรมการศึกษานอกโรงเรียน เพราะไม่มีหน่วยศึกษานิเทศก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาในกรมวิชาการ และกรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่ประชุมได้อภิปรายปัญหานี้พอสรุปได้ว่า ปัญหานี้เกิดจากการเขียนกฎหมายตกหล่นกรณีดังกล่าวไป แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ได้จึงน่าจะตีความและวินิจฉัยว่างานศึกษานิเทศก์ ถึงแม้จะไม่มีฐานะเป็นหน่วยศึกษานิเทศก์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ ก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศึกษานิเทศก์ที่สังกัดหน่วยศึกษานิเทศก์ที่ประชุมจึงมติว่า ก.ค. สามารถกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ให้แก่กรมวิชาการ กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ แต่สำหรับตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษานั้น ที่ประชุมจะได้พิจารณาเมื่อมีคำขอมาอีกครั้งหนึ่ง<sup>32</sup>

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการจึงได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อได้ประกาศให้กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาแล้ว ได้มีการหารือมายังสำนักงาน ก.ค. และสำนักงาน ก.ค. ได้หารือมายัง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับ

<sup>32</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูในการประชุมครั้งที่

กฎหมายและระเบียบข้าราชการครูว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษาเป็นหน่วยงานทางการศึกษานั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกองสารวัตรนักเรียนไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่ประการใด แต่ประธานอนุกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ได้ขอรับเรื่องนี้ไปดำเนินการเอง ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ<sup>33</sup>

ในเวลาต่อมา ก.ค.ก็ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษาในกองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการ

3. ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้กองส่งเสริมและอุดหนุน และกองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นสถานศึกษา

กองส่งเสริมและอุดหนุนและกองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เนื่องจากมาตรา 44 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์โดยจัดส่งครูไปช่วยสอนในโรงเรียน และตามมาตรา 44 ทวิ (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมและช่วยเหลือครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์โดยให้การอบรมทางวิชาการ อีกทั้งคุรุสภาได้กำหนดตำแหน่งให้มีข้าราชการครูอยู่ในหน่วยงานนี้ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในส่วนราชการดังกล่าวได้ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มิได้บัญญัติให้กองส่งเสริมและอุดหนุน และกองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานเป็นสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

---

<sup>33</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 15/2525 วันที่ 23 กันยายน 2525.

จึงได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นสถานศึกษา

4. ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ ให้กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา เป็นสถานศึกษา

กองการศึกษาพิเศษเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกองในกรมสามัญศึกษา ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2522 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัด ควบคุม ส่งเสริม การศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีปัญหาทางสังคมและปัญหาอื่น ซึ่งคุรุสภาได้กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษอยู่ก่อนแล้ว และในปัจจุบันก็ยังคงมีข้าราชการครูอยู่ แต่กองการศึกษาพิเศษไม่ใช่สถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก.ค. จึงไม่มีอำนาจกำหนดตำแหน่งและบริหารงานบุคคลข้าราชการครูในกองการศึกษาพิเศษได้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2513 ประกาศให้กองการศึกษาพิเศษเป็นสถานศึกษาตามมาตรา 3(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

สำนักงาน ก.ค. ได้หารือมายัง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูซึ่งในที่ประชุมเห็นว่าลักษณะงานของกองการศึกษาพิเศษไม่มีลักษณะงานเหมือนอย่าง โรงเรียนหรือวิทยาลัยแต่อย่างใด แม้ลักษณะงานของกองการศึกษาพิเศษจะไม่แตกต่างจากงานของสำนักงานศึกษาธิการ กิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้กองการศึกษาพิเศษเป็นหน่วยงานทางการศึกษาแต่อย่างใด ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติว่า กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษามีใช้สถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการตามความในมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จึงไม่สามารถจัดให้เป็นหน่วยงานทางการศึกษาได้<sup>34</sup>

<sup>34</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 8/2533 วันที่ 1 พฤษภาคม 2533.



5. ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นสถานศึกษา<sup>35</sup>

สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับว่าเป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีฐานะใดและสังกัดกรมใดในกระทรวงศึกษาธิการ การที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นสถานศึกษาก็เพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งก็ได้มีการพิจารณาแล้วว่าสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดไม่ใช่หน่วยงานทางการศึกษา กรมสามัญศึกษาไม่อาจขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดได้

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่กระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นสถานศึกษา นั้นได้มีการพิจารณาเพียงเล็กน้อยกล่าวคือ

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) แล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้เปิดช่องว่างให้อำนาจไว้<sup>36</sup> และเมื่อทางสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือขอทบทวนข้อหาหรือมายังสำนักงาน ก.ค. ว่า จะขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญจังหวัดในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดได้หรือไม่ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูก็ยืนยันตามมติเดิมคือสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมิใช่สถานศึกษา กรมสามัญศึกษาไม่อาจขอกำหนดตำแหน่งดังกล่าวได้<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>โปรดดู ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการเรื่องให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดเป็นสถานศึกษา ในภาคผนวก ข.

<sup>36</sup>การประชุม อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ครั้งที่ 15/2533 วันที่ 21 สิงหาคม 2533.

<sup>37</sup>มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 4/2534 วันที่ 5 มีนาคม 2534.

6. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องให้งานนิเทศการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่เทียบเท่ากอง<sup>38</sup> เนื่องจากมีตำแหน่งศึกษานิเทศก์ในงานศึกษานิเทศการศึกษานอกโรงเรียน อยู่ในกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่ไม่มีหน่วยศึกษานิเทศก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3(2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในกรมการศึกษานอกโรงเรียน จึงทำให้ ก.ค. ไม่มีอำนาจกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ในกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้

กรณีการกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเห็นชอบกับมติของ ก.ค. ว่า<sup>39</sup> การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษา ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้น นอกจาก ก.ค. จะมีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษา ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการแล้ว ก.ค. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการได้ด้วย เช่นหน่วยงานทางการศึกษาที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายอื่น หรือหน่วยงานทางการศึกษาที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นการภายในส่วนราชการหรือภายในกองได้ด้วย สำหรับกรณีตำแหน่งศึกษานิเทศก์นี้ ก.ค. เห็นว่าแม้หน่วยศึกษานิเทศก์จะไม่ได้ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการก็ตาม แต่ถ้าได้รับอนุมัติให้แบ่งงานภายในส่วนราชการออกเป็นหน่วยศึกษานิเทศก์หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่นิเทศการศึกษาแล้ว ก.ค. ก็สามารถกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ให้ได้ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

จากมติดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ประกอบกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการนิเทศการศึกษานอกโรงเรียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ยกฐานะงานนิเทศการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยศึกษานิเทศก์ มีฐานะเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากอง หน่วยศึกษานิเทศก์นั้นเป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 (2) และตำแหน่งศึกษานิเทศก์ก็เป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ก.ค. จึงมีอำนาจกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ในหน่วย

<sup>38</sup>โปรดดู ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการเรื่องให้งานนิเทศการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่เทียบเท่ากอง ในภาคผนวก ข.

<sup>39</sup>หนังสือที่ สร.0203/16809 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2524.

ศึกษานิเทศก์ กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้

7. ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยงานเทียบเท่ากอง<sup>40</sup>

เนื่องด้วยกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีภาระหน้าที่หลักที่สำคัญในด้านการควบคุม ส่งเสริม และให้บริการทางด้านวิชาการ และการเรียนการสอนแก่สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพได้มาตรฐานสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ปฏิบัติงานและดำเนินการนิเทศ การสอน การบริหารงานทางวิชาการ การจัดทำคู่มือครู เอกสารทางวิชาการและวัสดุอุปกรณ์การสอน ตลอดจนการประเมินผลงานทางด้านวิชาการแก่สถานศึกษาเอกชน แต่โดยเหตุที่การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการเพื่อให้มีหน่วยศึกษานิเทศก์ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเห็นสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีหน่วยศึกษานิเทศก์ที่รับผิดชอบเป็นการภายในไปก่อนทั้งนี้โดยมีศึกษานิเทศก์จำนวนหนึ่งซึ่งได้รับอนุมัติจาก ก.ค. แล้ว ดำเนินการทางวิชาการต่อไป ฉะนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ประกอบกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน พ.ศ. 2528 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากอง ซึ่งจุดประสงค์ของการที่กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศให้มีหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นการภายในในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนก็เพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในหน่วยศึกษานิเทศก์กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ เพราะหน่วยศึกษานิเทศก์อยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

สำหรับระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) ที่เกี่ยวเนื่องกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูได้แก่ระเบียบดังต่อไปนี้

<sup>40</sup>โปรดดู เรื่องประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยงานเทียบเท่ากอง ในภาคผนวก ข.

1. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2524
2. ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน พ.ศ. 2528
3. ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการนิเทศก์การศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2529
4. ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2532

นอกจากประกาศและระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูดังกล่าวมาแล้ว ยังมีประกาศของกระทรวงศึกษาธิการที่ออกตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (2515) หรือตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ในปัจจุบัน ได้แก่ ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องจัดตั้งโรงเรียนรัฐบาล เป็นต้น<sup>41</sup>

#### สรุปปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูที่ได้กล่าวมาแล้วสามารถจะกำหนดเป็นปัญหาได้ดังนี้

1. ความหมายของคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้นยังขาดความชัดเจนไม่ครอบคลุมหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ครูสภาได้กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นอกจากนั้นความหมายของ "หน่วยงานทางการศึกษา" ดังกล่าวยังมีข้อจำกัด ทำให้ ก.ค. ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามคำขอของกรมต่าง ๆ

<sup>41</sup>โปรดดู ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องจัดตั้งโรงเรียนรัฐบาล ในภาคผนวก ข.

ที่ขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมาภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้

เนื่องจาก ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเฉพาะในหน่วยงานทางการศึกษาเท่านั้น<sup>42</sup> ซึ่งหน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 นั้น ได้แก่

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

เมื่อ ก.ค. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู และปรับปรุงตำแหน่งข้าราชการครู<sup>43</sup> เฉพาะหน่วยงานทางการศึกษาดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น จึงมีปัญหว่าส่วนราชการที่ครุสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก.ค. หรือกระทรวงศึกษาธิการ จะดำเนินการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวอย่างไร ส่วนราชการที่ครุสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนแล้วได้แก่ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา กองส่งเสริมและอุดหนุน และกองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวเป็นส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ ซึ่งในการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ประกาศให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ให้กองสารวัตรนักเรียน เป็นหน่วยงานทางการศึกษา ให้กองส่งเสริมและอุดหนุน และกองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานเป็นสถานศึกษา ซึ่ง ก.ค. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูให้ส่วนราชการดังกล่าว แต่สำหรับกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา ก.ค. ไม่ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูให้ เพราะ

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 31.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 34.

กองการพิเศษไม่ใช่หน่วยงานทางการศึกษา<sup>44</sup>

นอกจากความหมายของ "หน่วยงานทางการศึกษา" จะไม่ครอบคลุมส่วนราชการที่ครุสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แล้ว ในบางกรมเช่น กรมวิชาการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนนั้น มีตำแหน่งศึกษานิเทศก์ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) (2) แต่ไม่มี "หน่วยศึกษานิเทศก์" ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู 2523 อยู่ในกรมดังกล่าว ดังนั้น ก.ค. จึงไม่มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ตามมาตรา 31 หรือปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ให้สูงขึ้นตามมาตรา 34 หรือดำเนินการบริหารงานบุคคลกับศึกษานิเทศก์ในกรมเหล่านั้นได้ ต่อมา อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ได้พิจารณาว่า กรณีปัญหาการกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ดังกล่าวเกิดจากการเขียนกฎหมายตกหล่นและมีมติว่า ก.ค. สามารถกำหนดตำแหน่งศึกษานิเทศก์ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้โดยให้เหตุผลว่า งานศึกษานิเทศก์ในกรมนั้น ๆ แม้จะไม่มีฐานะเป็นหน่วยศึกษานิเทศก์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมก็ตาม แต่ถือว่าเป็นงานที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศึกษานิเทศก์ที่สังกัดหน่วยศึกษานิเทศก์<sup>45</sup>

อนึ่ง ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งบัญญัติว่าการใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ใช้บังคับ แต่มิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะดำเนินการประการใดให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เมื่อ ก.ค. ประสงค์ปัญหาการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตั้งได้กล่าวมาแล้ว ก.ค. ก็ไม่ได้ดำเนินการตามบทเฉพาะกาล

<sup>44</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 8/2533 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2533.

<sup>45</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูในการประชุมครั้งที่ 2/2524.

ดังกล่าวแต่ประการใด เนื่องจากข้อความตอนท้ายของบทเฉพาะกาลที่ว่า "จะดำเนินการประการใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย" ในเมื่อ ก.ค. จะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูได้เฉพาะในหน่วยงานทางการศึกษาเท่านั้น และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติตามมาตราใดที่ให้อำนาจ ก.ค. กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ก.ค. จึงไม่ได้ดำเนินการตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวเนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะเป็นการถูกต้อง<sup>46</sup>

นอกจาก ก.ค. จะไม่มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในส่วนราชการที่ครูสภาได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ก่อนแล้ว ส่วนราชการที่ขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมาภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เช่นกรมสามัญศึกษาขอกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ก.ค. ก็ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญจังหวัดได้เพราะสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดไม่ใช่หน่วยงานทางการศึกษา<sup>47</sup>

เพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในการที่ ก.ค. ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู เพราะหน่วยงานหรือส่วนราชการที่กรมต่าง ๆ ขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมาใช้หน่วยงานทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจึงได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติที่ 216 (2515) ออกประกาศหรือระเบียบให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งก็มีปัญหาติดตามมาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวออกประกาศหรือระเบียบให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาได้หรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในตอนท้ายของบทที่ 3 นี้

<sup>46</sup> สำนักงาน ก.ค., รายงานผลการศึกษาเรื่องหน่วยงานทางการศึกษา, (คณะทำงานพิจารณาเรื่องหน่วยงานทางการศึกษา กรกฎาคม 2531), หน้า 9.

<sup>47</sup> มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู ในการประชุมครั้งที่ 4/2534 วันที่ 5 มีนาคม 2534.

2. การพิจารณาว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใด เป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษานั้น ก.ค. ยังมีได้พิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน

การที่ไม่มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายอื่นบัญญัติให้องค์การใดเป็นผู้กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา ในการที่จะให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว โดยการออกประกาศหรือระเบียบเพื่อให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา เช่น ประกาศให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาเป็นสถานศึกษา ให้กองสารวัตรนักเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ให้กองส่งเสริมและอุดหนุน และกองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษา แต่สำหรับกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัด ควบคุม ส่งเสริมการศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษนั้น อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูพิจารณาว่างานของกองการศึกษาพิเศษมีลักษณะ ไม่เหมือนงานของ โรงเรียน หรือวิทยาลัยแต่อย่างใด แม้ลักษณะงานจะไม่แตกต่างจากสำนักงานศึกษาธิการกิ่งอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษา กิ่งอำเภอตามทีระบุไว้ในมาตรา 3 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้กองการศึกษาพิเศษเป็นหน่วยงานทางการศึกษาแต่อย่างใด ที่ประชุมจึงมีมติว่ากองการศึกษาพิเศษมิใช่สถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จึงไม่สามารถจัดให้เป็นหน่วยงานทางการศึกษาได้ ก.ค. จึงไม่อาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในกองดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงฐานะของส่วนราชการดังกล่าวแล้ว ทุกส่วนราชการที่กล่าวมามีฐานะ เป็นกองตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ และครุสภาก็ได้กำหนดตำแหน่งให้มีข้าราชการครูอยู่ก่อนแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการดังกล่าวก็จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันและส่วนราชการดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะมีแตกต่างกันก็คือ ตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษาเป็นตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 30 (ค) (1) แต่กองสารวัตรนักเรียนไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานทางการศึกษาเท่านั้น ในเมื่อ ก.ค. กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูให้ส่วนราชการอื่น ๆ แต่ไม่ได้กำหนด



ตำแหน่งข้าราชการครูให้กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา จึงสามารถกล่าวได้ว่าในการพิจารณาว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใดจะเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษานั้น ก.ค.มิได้พิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน

3. การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ออกประกาศหรือระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษานั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวออกประกาศหรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาได้หรือไม่

ปัญหานี้เกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายอื่นบัญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาและกำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการใดเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงได้แก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ออกประกาศหรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อให้ ก.ค.มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามที่กรมต่าง ๆ ขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูมา

เมื่อพิจารณาคำปรารภและข้อความตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ที่ว่า คณะปฏิวัติมีนโยบายที่จะปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดจำนวนกระทรวง ทบวง เสียใหม่ ให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะปฏิวัติ และจัดแบ่งกรมหรือสำนักงานในกระทรวงหรือทบวง ให้ตรงตามลักษณะและความเหมาะสมของงาน และเพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างกรมหรือสำนักงานและจัดระเบียบหน่วยราชการซึ่งปฏิบัติงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยรวมไว้ในกรมหรือสำนักงานเดียวกัน อันจะเป็นผลให้การบริหารราชการเป็นไปโดยประหยัดและรวดเร็ว มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด กับขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน ประกอบกับหลักทั่วไปที่ว่าพระราชปรารภนั้นเป็นการแสดงเหตุผลของการบัญญัติพระราชบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งพระราชปรารภนั้นเป็นเครื่องมือช่วยในการตีความของกฎหมายนั้น ๆ ได้ดี เพราะพระราชปรารภ

แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>48</sup> เมื่อพระราชปรารภเป็นการแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นคำปรารภตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) จึงน่าจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าวก็คือการกำหนดจำนวน กระทรวง ทบวง และจัดแบ่งกรมหรือสำนักงานในกระทรวงหรือทบวงเท่านั้น

เมื่อพิจารณาความตามข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) แล้ว จะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมเท่านั้น ไม่ได้มีข้อความที่กำหนดอำนาจให้องค์การใดออกประกาศหรือระเบียบแต่ประการใด

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่เป็นที่สนับสนุนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ออกประกาศหรือระเบียบให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาก็คือ ประกาศหรือระเบียบของกระทรวงนั้นถือเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารประเภทหนึ่ง หลักของการตรากฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) นั้น ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย กฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติ เนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้<sup>49</sup>

ดังนั้นเมื่อข้อความตามข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) ไม่ได้กำหนดให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้องค์กรใดหรือบุคคลใดออกประกาศหรือระเบียบต่าง ๆ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (2515) หรือพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ในปัจจุบัน ออกประกาศหรือระเบียบให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา จึงน่าจะ ไม่เป็นการถูกต้อง

<sup>48</sup> หยุต แสงอุทัย, "การร่างกฎหมาย," รัฐสภาสาร 5 (พฤษภาคม 2516): 20-21.

<sup>49</sup> อมร จันทรสัมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, พ.ศ. 2527), หน้า 128.