

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน 3 ประการด้วยกันคือ

1. องค์การ ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นสำคัญ
2. วิธีปฏิบัติราชการ ได้แก่ การบังคับบัญชา การปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นสำคัญ
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการประเภทต่าง ๆ

ในบรรดาปัจจัยทั้งสามประการที่กล่าวนั้น ปัจจัยที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้ที่จะปฏิบัติงานราชการให้เกิดผลสำเร็จ และโดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเป็นจำนวนมาก และจำแนกไปได้หลายประเภท ทางราชการจึงได้กำหนดให้มีกฎหมายในการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันไปตามลักษณะงานและภารกิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลในหน่วยงานเป็นส่วนสำคัญที่จะทำงานให้เกิดผลสำเร็จ และเป็นผู้ใช้ปัจจัยต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานนั้นแม้ว่าจะมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานก็ยังไม่เพียงพอ จำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทด้วย

ข้าราชการครูเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง โดยมีภาระหน้าที่ในการสั่งสอน อบรม และให้การศึกษาแก่ประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นี้ใช้บังคับมากกว่า 10 ปีแล้ว ยังไม่มีผู้ใดศึกษาว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีปัญหาในการใช้บังคับอย่างไรบ้าง ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นข้าราชการครู และสนใจกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู จึงได้ยกเรื่องนี้ขึ้นมาวิจัยโดยใช้ชื่อว่า "ปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 : ศึกษาเฉพาะกรณี การกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง"

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการกำหนดตำแหน่ง หลักการบังคับบัญชา หลักการรักษาการในตำแหน่ง และบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
2. เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง อันเกิดจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยศึกษาจากมติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู มติ ก.ค. มติ ก.พ. ความเห็นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ และเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานของข้าราชการครู

สมมุติฐานการวิจัย

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ยังมีความไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ และเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานของข้าราชการครู

วิธีดำเนินการวิจัยและขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยจะใช้วิธีศึกษาวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก โดยการศึกษาเกี่ยวกับหลักการ กำหนดตำแหน่ง หลักการบังคับบัญชา และหลักการรักษาการในตำแหน่ง ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ศึกษามติ อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู มติ ก.ค. มติ ก.พ. ความเห็นและคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกา มติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว โดยจะทำการสอบถาม บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเป็นส่วนประกอบ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็น บางประการ ที่ไม่อาจได้มาโดยการวิจัยเอกสาร เพื่อนำมาเพิ่มเติมส่วนที่ขาดตกบกพร่องให้ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในการวิจัยครั้งนี้จะได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 6 บทคือ

- บทที่ 1 : บทนำ
- บทที่ 2 : บททั่วไป
- บทที่ 3 : การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู
- บทที่ 4 : การบังคับบัญชาข้าราชการครู
- บทที่ 5 : การรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู
- บทที่ 6 : บทสรุปและเสนอแนะ

บทที่ 1 บทนำ จะได้กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 บททั่วไป จะได้กล่าวถึง ความเป็นมาของข้าราชการครู วิวัฒนาการของ ระเบียบข้าราชการครู อันประกอบด้วย การกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการ ในตำแหน่ง ตลอดจนองค์การกลางในการบริหารงานบุคคล โดยในทุกเรื่องที่กำลังกล่าวมา จะมีความ เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้ก็เพราะว่าข้าราชการครู เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งมาก่อน เพื่อเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การศึกษาในบทต่อไป

บทที่ 3 การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู ในบทนี้จะได้อีกศึกษาเป็น 4 ส่วนคือ

ส่วนแรก จะกล่าวถึง หลักการกำหนดตำแหน่งอันประกอบด้วยความหมาย และองค์ประกอบของตำแหน่ง ความหมาย ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการกำหนดตำแหน่ง แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง

ส่วนที่สอง จะกล่าวถึง กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการครู

ส่วนที่สาม จะกล่าวถึง สภาพปัญหา การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู โดยศึกษาจากมติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู มติ ก.ค. มติ ก.พ. ความเห็นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และมติของคณะรัฐมนตรี

ส่วนที่สี่ จะเป็นการสรุปปัญหาการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู

บทที่ 4 การบังคับบัญชาข้าราชการครู ในบทนี้จะศึกษาในลักษณะเดียวกับบทที่ 3 โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงหลักการบังคับบัญชาอันประกอบด้วย ความหมาย องค์ประกอบของผู้บังคับบัญชา แหล่งที่มาของอำนาจบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ส่วนที่สองจะกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับตำแหน่งบังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู ส่วนที่สามจะกล่าวถึงสภาพปัญหา การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู และส่วนที่สี่เป็นการสรุปปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู

บทที่ 5 การรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู จะศึกษาในลักษณะเดียวกับบทที่ 3 และ บทที่ 4 โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงเรื่องการให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทน การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่ง ส่วนที่สองจะกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู ส่วนที่สามจะกล่าวถึงสภาพปัญหา การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย และส่วนที่สี่เป็นการสรุปปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ ในบทนี้จะกล่าวถึง ปัญหาของแต่ละบทที่สรุปไว้ และจะได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา การกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง เพื่อการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะทำให้ทราบว่า

1. บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่งสำหรับข้าราชการครุ นั้น บทบัญญัติในบางเรื่องขาดความชัดเจน ซึ่งต้องมีการตีความทางกฎหมาย บทบัญญัติในบางเรื่องมีความชัดเจนทางกฎหมายแต่มีปัญหาในทางการบริหารงานของข้าราชการครู

2. เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่สนใจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ได้ศึกษาปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป

3. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้ ก.ค. สำนักงาน ก.ค. และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้ปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง และเรื่องอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ และเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานของข้าราชการครูต่อไป