

ปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 :
ศึกษาเฉพาะกรณี การกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง



นายสละ มุลसार

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-581-393-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018203.

1171/17251

THE PROBLEM OF THE APPLICATION OF THE TEACHER CIVIL SERVICE ACT, B.E.2523 :
A CASE STUDY OF POSITION CLASSIFICATION, SUPERVISING AND ACTING
IN THE POST TEMPORARILY.



Mr. Sala Moonsarn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-393-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 :

ศึกษาเฉพาะกรณี การกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการ

ในตำแหน่ง

โดย

นายสละ มุลสาร

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ประวิณ ณ นคร

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

ผอ. รศ. น.จ.

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Signature]

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร)

[Signature]

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(อาจารย์ประวิณ ณ นคร)

[Signature]

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี)

[Signature]

..... กรรมการ

(อาจารย์ยอดล จันทศักดิ์)

[Signature]

..... กรรมการ

(อาจารย์ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์)

[Signature]

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

สาระ มุลสาร : ปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 : ศึกษา เฉพาะกรณีการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่ง (THE PROBLEM OF THE APPLICATION OF THE TEACHER CIVIL SERVICE ACT, B.E.2523. A CASE STUDY OF POSITION CLASSIFICATION, SUPERVISING AND ACTING IN THE POST TEMPORARILY) อ.ที่ปรึกษา : อ.ประวีณ ณ นคร, ผศ.ชาญวิทย์ ยอดมณี, 250 หน้า. ISBN 974-581-393-1

ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 นั้น การบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 และพระราชกฤษฎีการะเบียบ ข้าราชการครู พ.ศ.2520 เหตุผลประการหนึ่งในการแยกข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนก็เพราะ ลักษณะงาน และตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น จึงได้มี ระเบียบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะวิชาชีพของข้าราชการครูขึ้นใช้ปฏิบัติสำหรับข้าราชการครู โดยเฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่า หลักการบริหารงานบุคคลที่มีบัญญัติขึ้นสำหรับ ข้าราชการครูโดยเฉพาะ ในเรื่องกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการรักษาการในตำแหน่งนั้น มีความเหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูหรือไม่

ผลของการวิจัยพบว่า ในเรื่องกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูนั้นบทบัญญัติที่นิยามความหมาย ของคำว่า "หน่วยงานทางการศึกษา" ยังมีข้อจำกัด ทำให้ ก.ค. ไม่อาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตาม ที่ส่วนราชการขอมาได้ นอกจากนั้นแล้วบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การบังคับบัญชา และการ รักษาการในตำแหน่งของข้าราชการครูยังขาดความชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ และการ ตีความทางกฎหมาย

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครู พ.ศ.2523 ในกรณีดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ และเนื้อหาหน่วย ต่อการบริหารงานของข้าราชการครูต่อไป

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C070834 : MAJOR LAW

KEY WORD : THE TEACHER CIVIL SERVICE ACT/POSITION/SUPERVISING/ACTING

SALA NOONSARN : THE PROBLEM OF THE APPLICATION OF THE TEACHER CIVIL SERVICE ACT, B.E.2523 : A CASE STUDY OF POSITION CLASSIFICATION, SUPERVISING AND ACTING IN THE POST TEMPORARILY. THESIS ADVISORS : PRAWEEEN NA NAKORN, ASST.PROF.CHANVIT YODMANEE, 250 PP. ISBN 974-581-393-1

Before the application of the Teacher Civil Service Act, B.E.2523, the personnel administration of the teaching officials followed the Civil Service Act, B.E.2518. One reason to separate the teaching officials from the civil servants is the type of work and the positions of the teaching officials are different from other civil servants, so the regulations for the personnel administration which is issued to suit profession.

The purpose of this research is to analyze the suitability of the principle of the personnel administration which is prescribed the teaching officials particularly in the position classification, supervising and acting in the post temporarily of the teaching officials.

The result of this research, shows that in the case of the position classification, the meaning of "the Educational Unit" is too narrow and there are certain limitations in it. This makes the Teacher Civil Service Commission enable to fix the position of the teaching officials as the government service section. Besides this the definition about the position classification, the supervising and the acting in the post temporarily of the teaching officials are not clear. This causes the problems in application and interpretation of law.

The researcher opines that it is suitable to adjust and amend the definition of the Teacher Civil Service Act, B.E.2523. The revised law will be suitable for the type of work, the position and it will be useful for the administration of the teaching officials henceforth.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2534

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลง ได้ก็ด้วยความกรุณาอย่างสูงของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ในช่วงแรกที่ได้กรุณาวางเค้าโครงวิทยานิพนธ์ให้ผู้เขียน และท่านอาจารย์ประวิณ ณ นคร อาจารย์ที่ปรึกษาในช่วงหลังของการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำปรึกษาอย่างดียิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ที่กรุณาให้คำแนะนำและปรึกษาในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ท่านอาจารย์อดุล จันทศักดิ์ ท่านอาจารย์ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณมานะ วีระอาชากุล คุณดำรง ลิมาภิรักษ์ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.ค. ทุกท่านที่กรุณาให้ข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน และขอขอบพระคุณอาจารย์โอกาส เสงี่ยมุณีเจริญ และน้อง ๆ ทุกคนที่ได้กรุณาช่วยเหลือในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี

สละ มุลสาร



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
สมมติฐานของการวิจัย.....	2
วิธีดำเนินการวิจัยและขอบเขตการศึกษา.....	3
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	5
บทที่ 2 บททั่วไป.....	6
ความเป็นมาของข้าราชการครู.....	6
วิวัฒนาการของระเบียบข้าราชการครู.....	17
1. การกำหนดตำแหน่ง.....	17
2. การบังคับบัญชา.....	31
3. การรักษาการในตำแหน่ง.....	41
องค์การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู.....	44
บทที่ 3 การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู.....	53
หลักการกำหนดตำแหน่ง.....	53
1. ความหมาย และองค์ประกอบของตำแหน่ง.....	53
2. ความหมาย ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการกำหนดตำแหน่ง.....	56
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง.....	58
3.1 ระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามระดับการบังคับบัญชา.....	60

3.2	ระบบจำแนกชั้นยศของบุคคลตามฐานะทางวิชาการ.....	61
3.3	ระบบจำแนกตำแหน่ง.....	63
	การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	65
	การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครู.....	66
	สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู การใช้บังคับ และ	
	การตีความทางกฎหมาย.....	78
1.	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูของ ก.ค.....	80
2.	ปัญหาเกี่ยวกับการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจ	
	ตามความในข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (พ.ศ.2515)	
	หรือตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม	
	พ.ศ. 2534 ในปัจจุบัน ประกาศให้หน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ	
	เป็นสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษา.....	88
	สรุปปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู.....	96
บทที่ 4	การบังคับบัญชาข้าราชการครู.....	103
	หลักการบังคับบัญชา.....	103
	1. ความหมาย องค์ประกอบ ความสำคัญของผู้บังคับบัญชา.....	103
	2. แหล่งที่มาของอำนาจบังคับบัญชา.....	107
	3. อำนาจของผู้บังคับบัญชา.....	110
	4. หน้าที่ของผู้บังคับบัญชา.....	115
	5. ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา.....	116
	กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งบังคับบัญชา.....	118
	1. ตำแหน่งบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	118
	2. ตำแหน่งบังคับบัญชาข้าราชการครู.....	120
	สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู การใช้บังคับ และ	
	การตีความทางกฎหมาย.....	124

	1. ปัญหาการบังคับบัญชาข้าราชการของศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ.....	125
	2. ปัญหาการมอบหมายให้ข้าราชการครูบังคับบัญชา ข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	132
	3. ปัญหาอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของอธิการวิทยาลัยครู.....	141
	สรุปปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการครู.....	147
บทที่ 5	การรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู.....	149
	การให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทน.....	149
	การรักษาราชการแทนและการรักษาการในตำแหน่ง.....	153
	กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการครู.....	156
	สภาพปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู การใช้บังคับ และการตีความทางกฎหมาย.....	159
	1. ปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอได้หรือไม่.....	159
	2. ปัญหาการสั่งให้ข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในสถานศึกษา ไปรักษาการในตำแหน่งเดียวกันในอีกสถานศึกษาแห่งหนึ่ง แล้ว ภายหลัง ได้ออกคำสั่งให้ดำรงตำแหน่งนั้นย้อนหลัง ไปตั้งแต่วันที่สั่ง การให้ไปรักษาการในตำแหน่งจะกระทำได้หรือไม่.....	160
	3. ปัญหาการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ จะต้องดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) หรือตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523.....	162

4. ปัญหาการสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราว ไว้เป็นการล่วงหน้าได้หรือไม่.....	163
สรุปปัญหาเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งข้าราชการครู.....	165
บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ.....	168
บรรณานุกรม.....	181
ภาคผนวก ก.....	188
- พระราชกฤษฎีกา และ กฎ ก.พ. ฉบับต่าง ๆ (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู)	
ภาคผนวก ข.....	238
- ประกาศ และระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับต่าง ๆ (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถานศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษา)	
ประวัติผู้เขียน.....	250