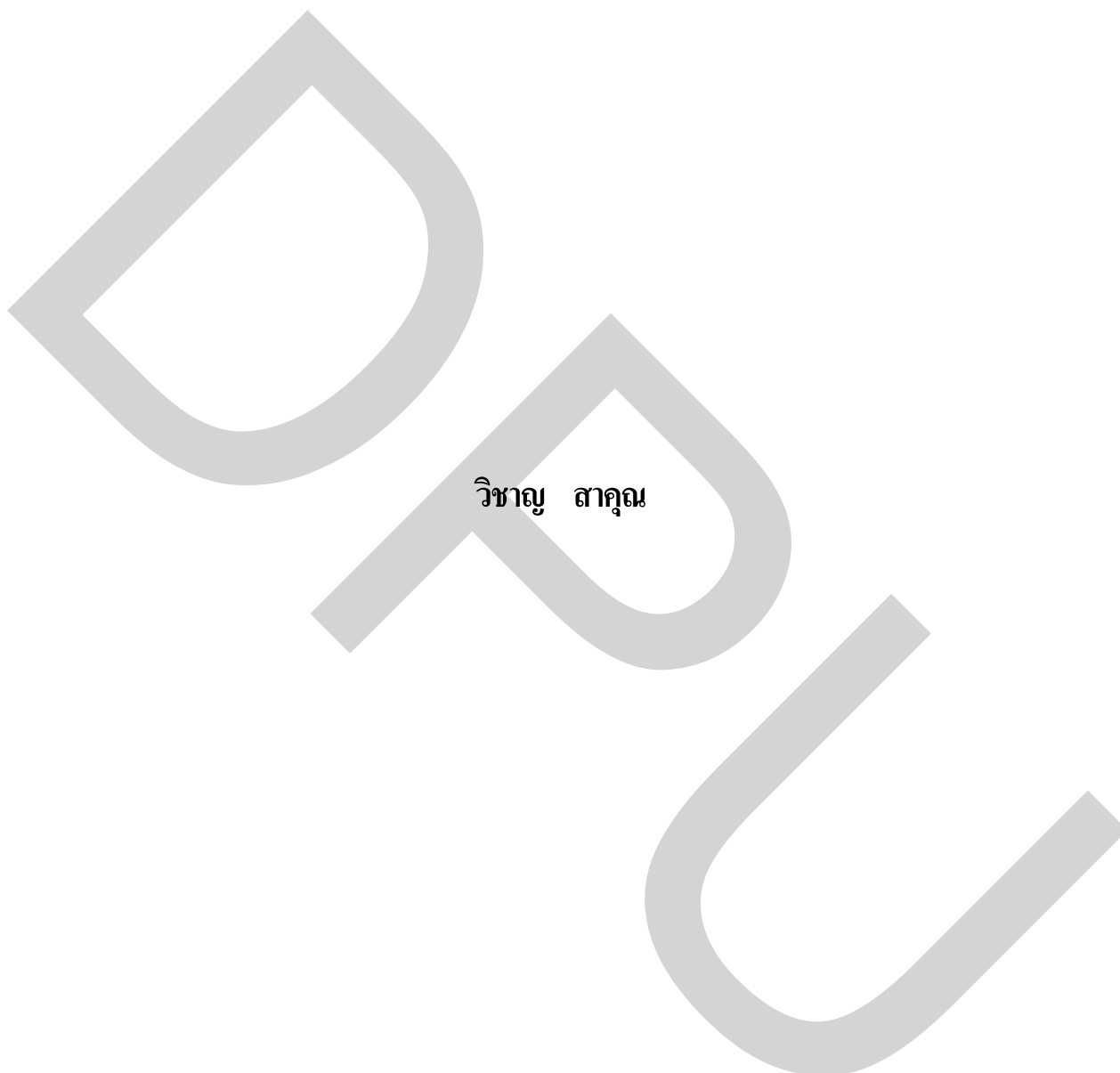


คुरुสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู  
และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974-671-403-1

**KHURUSAPHA : THE TEACHERS COUNCIL OF THAILAND :  
A LECAL ASPECT OF ITS ORGANIZATION AND  
CONTROL OF TEACHERS PROFESSION**

**WICHAN SAKHUN**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School Dhurakij Pundit University**

**2006**

**ISBN 974-671-403-1**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	:	ครุสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู
ชื่อผู้เขียน	:	วิชาญ สาคุณ
อาจารย์ที่ปรึกษา	:	รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ
สาขาวิชา	:	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	:	2548

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งหมายเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของครุสภาที่ทำหน้าที่ขององค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู วิเคราะห์ลักษณะ รูปแบบการจัดตั้งองค์กร วิธีการดำเนินงานและสถานะทางกฎหมายของครุสภา อันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดระบบของครุวิชาชีพขึ้นในระบบกฎหมายไทย และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งครุสภาให้เหมาะสม

ผลการศึกษาพบว่า ครุสภา มีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์การมหาชน มีบทบาท หน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพการศึกษา ประกอบด้วย วิชาชีพครู วิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา วิชาชีพผู้บริหารการศึกษาและวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น (ศึกษานิเทศก์) ทั้งนี้ วิชาชีพควบคุมที่อยู่ในความรับผิดชอบของครุสภามีขอบเขตควบคุมเฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษาดังกล่าวข้างต้นที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาชั้นปฐมวัย ชั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

มีองค์กรที่ใช้อำนาจของครุสภาสูงสุด คือ คณะกรรมการครุสภา โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ แบ่งเบาภาระของคณะกรรมการครุสภาในการทำหน้าที่ด้านการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษาและเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว รวมทั้งส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพการศึกษาและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษา และพบว่าจำนวนกรรมการที่มาจากผู้แทน ผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษาในคณะกรรมการครุสภา มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนกรรมการที่มาจากผู้แทนภาครัฐจำนวน 1 คน และจำนวนกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษาในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนกรรมการที่มาจากรัฐ จำนวน 5 คนและยังพบว่าเลขธิการคुरुสภา มิได้เป็นกรรมการคुरुสภาเพราะกฎหมายบัญญัติให้เป็นเลขานุการคณะกรรมการคुरुสภาเท่านั้น

ถ้าหากความสัมพันธ์ระหว่างคुरुสภากับรัฐพบว่า กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจเพียง กำกับดูแลควบคุมคुरुสภาให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและมีให้มีการละเมิดกฎหมาย ห้ามอำนาจ ในการสั่งการไม่ และพบว่าคुरुสภามีความอิสระในการดำเนินงานน้อยกว่าองค์กรวิชาชีพอื่นใน ประเทศไทยและในต่างประเทศ เพราะมีข้อจำกัดที่คुरुสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของ รัฐในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

วิทยานิพนธ์นี้ จึงได้เสนอแนะว่าในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมาย กำหนดการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพให้เป็นระบบเดียวกัน ดังนั้น รัฐควรตรากฎหมายพิเศษขึ้นเพื่อ กำหนดรูปแบบวิธีการบริหารงาน ลักษณะและองค์ประกอบของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพื่อเป็น เกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ และควรแก้ไขปรับปรุง “พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546” เป็น “พระราชบัญญัติวิชาชีพการ ศึกษา พ.ศ.....” และควรใช้คำว่า “วิชาชีพการศึกษา” แทนคำว่า “วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น” เพราะเป็นคำที่ครอบคลุมวิชาชีพทั้ง 4 ประเภท รวมทั้งแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการคुरुสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ให้ผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษามีจำนวนมากกว่าผู้แทนที่มาจากรัฐ ให้เลขธิการคुरुสภา เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการคुरुสภา และแก้ไขปรับปรุงสถานะทางกฎหมายของ คुरुสภาจากคำว่า “สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเรียกว่า คुरुสภา” เป็น “สภาวิชาชีพการศึกษา เรียกว่า คुरुสภา” และควรแก้ไขปรับปรุงให้คुरुสภาที่มีความเป็นอิสระโดยไม่ต้องอยู่ในกำกับของ กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพื่อให้คुरुสภาที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานเฉกเช่น องค์กร วิชาชีพอื่นในประเทศไทยและองค์กรวิชาชีพในต่างประเทศ

**Thesis Title** :Kurusapha : The Teachers Council Of Thailand : A Legal Aspect Of  
Its Organization And Control Of Teachers Profession

**Author** :Wichan Sakhun

**Thesis Advisor** :Assoc. Prof. Dr. Poonsak Waisamrauj

**Department** :Law

**Academic Year** :2005

### ABSTRACT

This thesis aims to study the establishment of teacher professional organizations and the control of teacher profession in connection with the background, roles and responsibilities of Kurusapha, which is responsible for the teacher professional organizations and the control of teacher profession. The study also includes concepts, theories and the legal measures in relation to the establishment of teacher professional organizations and the control of teacher profession. In this study, the natures and patterns of the organization establishment, operating procedures and legal status of Kurusapha are analyzed. This brings about the guidelines in organizing the system of professional organizations in the Thai legal system and suggests the possible ways to appropriately amend the law on the establishment of Kurusapha.

It is found that Kurusapha has its legal status as the State's administrative unit in the type of public organization. It has roles and responsibilities to control the educational professions, comprising teacher profession, administrative profession of educational institutes and educational administrative profession and profession of other educational personnel (Educational Supervisor). The professions under the control and responsibility of Kurusapha has the controlling area merely for the obovementioned professions working in the educational institutes and educational units in the childhood, fundamental levels and high education which is lower than the degrees in both public and private universities.

The organ which exercises the supreme power of Kurusapha is the Kurusapha Committee. In this respect, the Committee of Professional Standard to help lessen the burdens of the Kurusapha Committee by considering to issue the certificates of professional license to the educational professions and to revoke the said license. This also includes the promotion,

development and supervision of the compliance with the standard of educational professions and the ethic of educational professions. Moreover, it is found that the number of committee who is representative from the educational profession in the Kurusapha Committee is one person less than the number of committee who is representative from the public sectors and the number of committee who is representative from the educational profession in the Committee of Professional Standard is five persons less than the number of committee who is representative from the public sectors. It is also found that the secretary of Kurusapha is not the person from the Kurusapha Committee even though the law prescribes that the secretary must come only from the Kurusapha Committee.

For the relationship between the Kurusapha and the State, it is found that the Ministry of Education has only the supervising power over the Kurusapha in enabling it to comply with the State's policy and in preventing its violation of the law. In other words, the Ministry of Education has no power to render any order. Furthermore, it is found that Kurusapha has less working freedom than the other professional organizations in Thailand and other countries because there is restriction that Kurusapha has its legal status as the State's unit under the supervision of the Ministry of Education.

This thesis suggests that Thailand's legal system lacks legal measures to establish and unify the professional organizations. Therefore, the State should enact the special law to design the administrative patterns and procedures, natures and compositions of the establishment of professional organizations to be a criteria for the establishment of professional organizations and the control of the professional organizations. Moreover, "the Teachers and Educational Personnel Councils Act, B.E. ...." should be amended as "the Educational Profession Act, B.E. ...." and the expression "Educational Profession" should be replaced by "Teacher Profession, Administrators of Educational Institutes, Educational Administrators and Other Educational Professions" because the latter expression covers all four types of professions. The compositions of Kurusapha Committee and Committee of Professional Standard should be amended by providing the number of representatives from the educational professions more than those from the public sectors. The secretary of Kurusapha Committee should be amended by imposing to be the committee and the secretary of the Kurusapha Committee. The legal status of Kurusapha should be changed from "Teachers and Educational Personnel Councils is called Kurusapha" to "Educational Profession

Council is called Kurusapha”. Finally, Kurusapha should be improved to have more independence without the supervision by the Ministry of Education so that Kurusapha can be independent in its administration similar to other professional organizations in Thailand and the professional organizations in other countries.



## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวาท ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในด้านการศึกษา ค้นคว้าตลอดจนตรวจ แก้ไข ร่างวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

นอกจากนี้ยังได้รับความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ผอ.จรัสศรี อินทรวีระ รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการคณาจารย์ที่ได้ให้เอกสารเกี่ยวกับข้อมูลของคณาจารย์เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้เป็นอย่างมาก

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์นี้คงจะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา วิชากฎหมายและวิชาการแขนงอื่นที่เกี่ยวข้องกับคณาจารย์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย ผู้เขียนถือโอกาสนี้แสดงความขอบคุณบรรดาคณาจารย์ทุกท่านซึ่งเป็นผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชากฎหมายให้แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำวิทยานิพนธ์นี้ทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ ส่วนข้อบกพร่องหากมีในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วิชาญ สาคุณ



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
<b>บทที่</b>	
<b>1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีที่ใช้ในการศึกษาและดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	6
<b>2 วิวัฒนาการและความหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู</b>	
<b>    และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.....</b>	<b>7</b>
2.1 วิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู	7
2.2 ความหมายของ “ครู”.....	8
2.3 ความหมายของ “วิชาชีพ”.....	9
2.4 ความหมายของ “องค์กรวิชาชีพ” .....	12
2.5 ความหมายของ “วิชาชีพครู”.....	13
2.6 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....	14
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุม	
การประกอบวิชาชีพครู.....	16
<b>3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู</b>	
<b>    และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.....</b>	<b>38</b>
3.1 มาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูต่างประเทศ.....	41
3.1.1 ประเทศสก็อตแลนด์.....	41
3.1.2 ประเทศฮ่องกง.....	43
3.2 มาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูประเทศไทย.....	45

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	48
3.4 องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย.....	49
3.5 เปรียบเทียบองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับองค์กรวิชาชีพในระบบ กฎหมายไทย.....	50
3.6 สาระสำคัญขององค์กรวิชาชีพเวชกรรมหรือแพทยสภา.....	51
3.7 เปรียบเทียบคุรุสภากับแพทยสภา.....	62
<b>4 วิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู</b>	
<b>และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทย.....</b>	<b>64</b>
4.1 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู.....	64
4.2 วัตถุประสงค์ของคุรุสภา.....	67
4.3 ความเป็นนิติบุคคล.....	67
4.4 องค์กรบริหารงานของคุรุสภา.....	71
4.5 สมาชิกของคุรุสภา.....	75
4.6 การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง.....	75
4.7 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	79
4.8 การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ.....	82
4.9 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....	85
4.10 การกำกับดูแล ควบคุม การใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูโดยรัฐ.....	92
4.11 โทษทางอาญา .....	93
4.12 สถานะทางกฎหมายของคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพ หรือองค์การมหาชนอิสระทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ.....	94
4.13 ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ.....	103
<b>5 สรุปและเสนอแนะ.....</b>	<b>105</b>
5.1 สรุป.....	105
5.2 เสนอแนะ.....	112
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>117</b>

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

## ภาคผนวก

1. พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2546 .....	125
2. ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ ของส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2548 .....	151
3. ข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2547.....	155
4. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การประกอบวิชาชีพทางการศึกษา. ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547.....	162
5. ข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ.2548.....	163
6. กฎกระทรวง การประกอบวิชาชีพควบคุม พ.ศ. 2549.....	171
7. ประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง บุคคลผู้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องมีใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพควบคุม ลงวันที่ 25 กันยายน 2548.....	172
8. บันทึกข้อความเรื่องการดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาและ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ศธ. 5101/73 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2546.....	173
9. ประกาศคณะกรรมการดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาและ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง กรรมการคุรุสภา ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2546.....	175
ประวัติผู้เขียน.....	189

DRU

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งานครู ซึ่งหมายถึงทั้งงานครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งได้แก่ ศึกษานิเทศก์ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นงานที่ต้องฝึกฝนตนเองให้มีความรู้ ความชำนาญทั้งในวิชาความรู้และวิธีการสอน ครูต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นที่รักเป็นที่เคารพของทุกคน มีความเมตตา กรุณา ซื่อสัตย์สุจริต สุขภาพ มีความอดทนและเสียสละ ดังพระราชดำรัสและบรมราโชวาทที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชพระราชทานเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2522 ว่า “ความเป็นครูเป็นของมีค่า ความเป็นครู หมายถึง การมีความรู้ดี ประกอบด้วยหลักวิชาที่ถูกต้อง แน่นแฟ้น และแจ่มแจ้งแก่ใจ กอปรทั้งคุณความดี และเอื้ออารี ปรารถนาที่จะถ่ายทอดเพื่อแผ่ให้แก่ผู้อื่นได้มีความรู้ ความเข้าใจที่ดีด้วย” ฉะนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพจึงจำเป็นต้องร่ำเรียนวิชาความรู้มาโดยตรงและพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา และปฏิบัติงานภายใต้กรอบจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ จึงจะสามารถทำการสอนลูกศิษย์ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นแล้วคงไม่สามารถทำการสอนลูกศิษย์ให้มีความรู้และคุณภาพ และเป็นพลเมืองดีของสังคมได้ หากครูขาดการประพฤติและการปฏิบัติดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดอันตรายต่อศิษย์โดยไม่รู้ตัว อาทิเช่น ลูกศิษย์เขียนหนังสือไม่ถูก อ่านหนังสือไม่ออก ขาดคุณธรรม และรับเอาแบบอย่างที่ไม่ดีไปใช้ ตลอดชีวิตของเขา ซึ่งจะมีผลต่อการเป็นพลเมืองดี และสร้างปัญหามานานาประการแก่ประเทศชาติ

อย่างไรก็ดี ในสังคมของครู ย่อมมีทั้งคนดีและที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม เป็นที่เสียหายทั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนแก่ลูกศิษย์และผู้ปกครอง เช่น ทำการสอนโดยใช้วิธีการสอนที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชาครู การลงโทษลูกศิษย์โดยวิธีรุนแรงทารุณ การจำหน่ายยาเสพติดให้แก่ลูกศิษย์ การทำตัวเป็นผู้จัดหาลูกศิษย์เพื่อขายบริการทางเพศ การล่วงละเมิดลูกศิษย์ทางเพศ และการขายข้อสอบ รวมถึงการปกป้องคุ้มครองผู้กระทำความผิดต่อวิชาชีพ เป็นต้นย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เรียน ผู้ปกครอง และความสงบสุขของสังคมเป็นส่วนรวม รัฐจึงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมการประกอบวิชาชีพครูอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าการกระทำของครูต่อศิษย์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักทั่วไปแล้ว จะอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งก็ตาม แต่หาเพียงพอไม่ ทำนองเดียวกับวิชาชีพอื่น เช่น

วิชาชีพเวชกรรม ทนายความ พยาบาล และวิศวกรที่ต้องมีพระราชบัญญัติวิชาชีพนั้น ใช้ควบคู่กับกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งอีกฉบับหนึ่ง

แนวคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู นอกจากรัฐจะตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการควบคุมดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวด้วยกันก็มีส่วนสนับสนุนให้มีการควบคุมเกิดขึ้น<sup>1</sup> ทั้งนี้ เพราะครูได้ชื่อว่าเป็นผู้มีเกียรติและเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาสังคม จึงจำเป็นต้องมีการรักษาเกียรติและการเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาของสังคมไว้ การรักษาเกียรติและการเป็นผู้นำสังคมดังกล่าวไว้วิธีหนึ่งก็คือ โดยการมีกฎหมายมาควบคุมการประกอบวิชาชีพ ยกมาตรฐานวิชาชีพ และมีบทลงโทษผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่ครูเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายมาควบคุมการประกอบวิชาชีพครู คือ ต้องการให้มีการคุ้มครองการประกอบวิชาชีพครู โดยการสงวนอาชีพไว้เฉพาะในหมู่สมาชิก เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกและการขึ้นทะเบียนขอรับใบอนุญาต การห้ามการประกอบวิชาชีพครูหรือการแสดงด้วยวิธีการใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่า การมีสิทธิหรือพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎหมายเทคนิค<sup>2</sup> (Technical law) กล่าวคือ ไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือประเพณีโดยตรง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการประกอบวิชาชีพครูโดยตรง

เหตุผลประการสุดท้าย ที่ครูเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู คือ ต้องการให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมครูให้มีการพัฒนา และยกระดับมาตรฐานวิชาชีพให้สูงขึ้น<sup>3</sup>

การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเริ่มมีมาก่อนปี พ.ศ. 2488 โดยในปี พ.ศ.2488 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 จัดตั้งคุรุสภาให้เป็นองค์กรสำหรับทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู คุรุสภาที่จัดตั้งขึ้นเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 ได้บัญญัติมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติและได้มีการพัฒนาครู ฉะนั้น ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการควบคุมครั้งที่สำคัญ โดยได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครูมีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแล

<sup>1</sup> สุรัฐ ศิลปอนันต์. (2523). การศึกษาแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู.

<sup>2</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 18.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. หน้า 49-50.

การปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู การควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายดังกล่าวให้ตราเป็นกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เรียกว่า พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546 เป็นผลให้กฎหมายฉบับเดิมถูกยกเลิกไป

จากการเปลี่ยนแปลงหลักการในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามกฎหมายฉบับปัจจุบันมีความแตกต่างจากกฎหมายเดิม จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ครูสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรวิชาชีพหรือองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ

ประการที่สอง มีผู้ประกอบวิชาชีพใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมในการประกอบวิชาชีพโดยครูสภา

ประการที่สาม คณะกรรมการครูสภาซึ่งเป็นกลไกในการบริหารงานของครูสภามีองค์ประกอบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการจัดตั้งองค์การวิชาชีพเพียงใด

ประการที่สี่ การอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผลให้ครูสภามีความอิสระในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด

ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ<sup>4</sup> ซึ่งมีมานานแล้ว โดยมีการพัฒนาองค์กรวิชาชีพจากเป็นองค์การมหาชนอิสระมาเป็นองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรฐานต่าง ๆ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การลงโทษผู้กระทำผิด และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ เป็นต้น และอีกประการหนึ่ง คำว่า “วิชาชีพ” ตามหลักวิชาชีพนักกฎหมายภาคพื้นยุโรป<sup>5</sup> ผู้ทำงานประเภทนี้จะมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญในจรรยาบรรณของหมู่คณะ มีเกียรติและศักดิ์ศรีของตนเองและมีองค์กรและกระบวนการเพื่อสอดส่อง พิทักษ์รักษากฎขนบธรรมเนียม เกียรติยศ ศักดิ์ศรีและวิชาชีพ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของวิชาชีพนั้นๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าตามหลักองค์กรวิชาชีพ และวิชาชีพดังกล่าวจึงสมควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันควบคุมกันเอง โดยรัฐมอบหมายให้องค์กรวิชาชีพครูใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครองแทนรัฐ และมีตัวแทนของรัฐ

<sup>4</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 47.

<sup>5</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2545). หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป. ในรวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย. โดย แสง บุญเฉลิมวาส. หน้า 116 - 117.

จำนวนหนึ่งเข้าร่วมเป็นกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นผู้เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพครู จึงมีควรจะต้องตั้ง องค์กรวิชาชีพครูขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะจะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานในฐานะองค์กรวิชาชีพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของคุรุสภาที่ทำหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

2.3 เพื่อวิเคราะห์ลักษณะ รูปแบบการจัดตั้งองค์กร วิธีการบริหารงาน และสถานะทางกฎหมายของคุรุสภาอันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดระบบขององค์กรวิชาชีพในระบอบกฎหมายไทยให้เป็นระบบเดียวกัน

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งคุรุสภาให้เหมาะสม

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของคุรุสภาผู้เขียนมีสมมุติฐานว่า คุรุสภาเป็นองค์การของรัฐทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ มีผู้ประกอบวิชาชีพหลายวิชาชีพอยู่ในองค์กรเดียวกัน ได้แก่ วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นซึ่งวิชาชีพทั้ง 4 ประเภท ถือได้ว่าเป็นวิชาชีพการศึกษา การจัดตั้งคุรุสภาจึงต้องใช้หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแต่การจัดตั้งคุรุสภามีลักษณะรูปแบบและวิธีการดำเนินงานเป็นหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการคุรุสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของคุรุสภาแต่มีผู้แทนที่เลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นในคณะกรรมการคุรุสภายังไม่เหมาะสม เพราะมีข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งมากกว่าผู้แทนของผู้ที่ถูกควบคุมในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและคุรุสภามีความเป็นอิสระ ไม่ทัดเทียมกับองค์กรวิชาชีพอื่น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องศึกษาคุรุสภาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการประกอบวิชาชีพครู



#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ว่าการจัดตั้งครูสภาที่มีความเป็นมาและมีบทบาทหน้าที่อย่างไร และการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพมีขอบเขตครอบคลุม เฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพครูหรือมีผู้ประกอบวิชาชีพใดบ้าง ครูสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรประเภทใด องค์กรประกอบของคณะกรรมการครูสภามีองค์ประกอบที่เหมาะสมหรือควรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร รวมทั้งศึกษาว่าการที่ครูสภาอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผลให้ครูสภาามีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพียงใด

#### 1.5 วิธีที่ใช้ในการศึกษาและดำเนินการวิจัย

การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ตำราและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพทั่วไป และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบวิชาชีพอื่น เช่น แพทย์ พยาบาล ทนายความ วิศวกร ตลอดจนระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ บทความ และรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์ วารสาร และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

จากข้อมูลที่รวบรวมได้จะนำเสนอเรียงตามลำดับดังนี้ โดยจะเริ่มด้วยการกล่าวถึงวิวัฒนาการและความหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมวิชาชีพครู มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมวิชาชีพครูทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย รวมทั้งกล่าวถึงองค์กรวิชาชีพอื่นในต่างประเทศและในประเทศไทยด้วย

ประเด็นสุดท้าย จะศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการจัดตั้งครูสภาและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาและแนวทางในการนำไปสู่การจัดระบบการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและนำไปสู่การเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งครูสภาและการควบคุมการประกอบ วิชาชีพครูเพื่อพัฒนาให้เป็นองค์กรวิชาชีพครูตามทฤษฎีขององค์กรวิชาชีพ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานของคุรุสภา
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ
3. ทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากฎหมายการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย
4. ทำให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายของคุรุสภา ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้คุรุสภาเป็นองค์กรตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอย่างแท้จริง
5. เป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการและความหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึง วิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ความหมายของวิชาชีพ ความหมายขององค์กรวิชาชีพ ความหมายของวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูในบทต่อไป

#### 2.1 วิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

ก่อน พ.ศ. 2488 ไม่มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพราะการศึกษาจะเรียนรู้จากครอบครัว พ่อ แม่ ครูญาติ วัด และวัง เท่านั้น สำหรับโรงเรียนเกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์โดยบาทหลวงชาวฝรั่งเศสเข้ามาตั้งโรงเรียนสอนศาสนาและการจัดสถานศึกษาที่เรียกว่า “โรงเรียน” เพิ่งมี การจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2414 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์แห่งแรกในปี พ.ศ. 2428 คือ “โรงเรียนมหารณพาราม” และในปีเดียวกันนั้นได้มีการจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ขึ้นอีก 29 โรงเรียน ในปี พ.ศ. 2429 มีโรงเรียนสังกัดกระทรวงธรรมการทั่วประเทศ 34 แห่ง มีครู 81 คน นักเรียน 1,994 คน ครูที่ไปเรียนวิชาทางการศึกษา (วิชาครู) มาจากต่างประเทศก็มีจำนวนน้อย และครูเหล่านี้ได้สอนวิชาชีพครูให้แก่ครูในสมัยนั้น โดยได้เปิดอบรมครูหรือประชุมครูขึ้นเป็นครั้งแรกที่ “วิทยาทานสถาน” ในปี พ.ศ. 2439 ต่อมาในปี พ.ศ. 2443 ได้จัดตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูขึ้น เรียกว่า “สภาไทยจารย์” เปิดสอนครูทุกวันพระ และในปี พ.ศ. 2445 ได้จัดตั้งสถานที่ประชุมอบรม และสอนครูขึ้นอีกเรียกว่า “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” และในปี พ.ศ. 2447 ได้จัดตั้งสถานที่อบรม และประชุมครูขึ้นเป็นรูปสมาคมชื่อ “สามัคยาจารย์สมาคม” ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ในสมัยนี้เป็นสมัยที่ยังไม่มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเป็นทางการ แต่เป็นการที่ครูซึ่งมีความรู้สูง ทั้งที่ไปเรียนจากต่างประเทศและในประเทศเป็นผู้อบรมสั่งสอนครูให้ประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู

ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการจัดตั้งสภาครูขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เรียกว่า “คุรุสภา” แต่คุรุสภาเองก็ทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารบุคคลมากกว่าการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพราะกฎหมายบัญญัติให้คุรุสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ

ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในเรื่องการควบคุม การประกอบวิชาชีพครูทำได้เฉพาะ เรื่องการพัฒนาวิชาชีพครูและจรรยาบรรณวิชาชีพครู เพราะ กฎหมายยังไม่ให้อำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเต็มรูปแบบ กล่าวคือ ครูสภาไม่มี อำนาจออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ประกอบกับครูสภามีฐานะเป็นสภาใน กระทรวงศึกษาธิการ การจัดตั้งสภาวิชาชีพครูในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เป็นการควบคุม การประกอบวิชาชีพที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่มและเป็นสภากึ่งสภาวิชาชีพครู

ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแยกงานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจากครูสภา แต่ครูสภาก็ยังทำหน้าที่กึ่งสภาวิชาชีพครูอยู่จนกระทั่งวันที่ 11 มิถุนายน 2546

ในปี พ.ศ. 2546 นับตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป ครูสภาเป็นสภาวิชาชีพครู โดยเป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐจึง ถือว่ายังมีแนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูโดยรัฐ แต่ยังไม่มีความคิดให้ผู้ประกอบ วิชาชีพครูควบคุม กันเอง ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวคิดในต่างประเทศที่รัฐมอบอำนาจให้ ผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมกันเอง

## 2.2 ความหมายของ “ครู”

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ครู” ไว้ ว่า “ครู หมายความว่า ผู้สั่งสอนศิษย์หรือผู้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศิษย์”

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 4 ให้ความหมายของคำว่า “ครู” ไว้ว่า “ครู หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ครูหรืออาจารย์” ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบเพราะจำกัดอยู่ เฉพาะผู้ทำหน้าที่สั่งสอนศิษย์ หรือผู้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศิษย์แต่ไม่รวมบุคลากรอื่นที่ทำหน้าที่ เกี่ยวกับการให้การศึกษาคด้วย

คำว่า “ครู” ตามความหมายที่บัญญัติได้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่ง ชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ “ครู หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่ หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถาน ศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนยิ่งกว่านั้นยังแยกคำว่า “คณาจารย์” ไว้ต่างหากโดยให้คำจำกัดความว่า “คณาจารย์ หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาของรัฐ และเอกชน

คำว่า “ครู” ตามคำจำกัดความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียน การสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐานและอุดม

ศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน และยังให้คำจำกัดความของคำว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นไว้ ดังนี้

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัย ชั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารนอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“บุคลากรทางการศึกษาอื่น” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ ซึ่งหน่วยงานการศึกษากำหนดตำแหน่งให้ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษา

คำว่า “ครู”<sup>6</sup> ครอบคลุมถึงบุคลากรในโรงเรียนผู้ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาของนักเรียนด้วย

### 2.3 ความหมายของ “วิชาชีพ”

ความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” (Profession)<sup>7</sup> คำว่า วิชาชีพ มาจากคำว่า Profession มาจากคำกริยา “to profess” จากคำละติน pro + fateri แปลว่า ยอมรับหรือรับว่าเป็นของตน คำนี้ใช้ในเรื่องศาสนาหมายความว่า เป็นการประกาศตนว่ามีศรัทธาในศาสนาหรือการประกาศปฏิญาณอุทิศตนความหมายของคำนี้มีจุดเด่นอยู่ที่ “การอุทิศตน”

เมื่อ 50 ปีก่อน กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์แปลคำว่า “profession” ว่า “อาชีพปฏิญาณ” แต่คำแปลนี้ไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย ในปัจจุบันนี้คำแปลที่รู้จักกันแพร่หลาย คือ คำว่า “วิชาชีพ” ที่จริงคำว่า อาชีพปฏิญาณนี้แต่เดิมใช้กับพระที่ปฏิญาณอุทิศตนเพื่อศรัทธาความเชื่อในศาสนาและตามธรรมเนียมในยุโรปเป็นที่รับกันว่า พระสงฆ์ในศาสนาคริสต์นี้แหละเป็นคณะบุคคลผู้อุทิศตนถือเป็นวิชาชีพแรกของโลก คำว่าวิชาชีพแต่เดิมในยุโรปจึงมิได้หมายถึง “อาชีพ” ในแง่ “การทำมาหากิน” แต่มีความหมายในแง่เหล่านี้ว่า เป็น “งานที่คนอุทิศตนไปตลอดชีวิต” และโดยที่การที่จะปฏิญาณตน “บวช” เป็นพระสงฆ์ในศาสนาคริสต์จะต้องผ่านการศึกษาบรมในวิชา

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. วันครูโลก. หน้า 24.

<sup>7</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2545). *หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป*. ใน รวมคำบรรยายหลักวิชานักกฎหมาย. โดย แสง บุญเฉลิมวิภาส. หน้า 115-117.

เทววิทยา (theology) เป็นเวลาหลายปี คำว่าวิชาชีพ จึงมีนัยเกิดขึ้นตามมาว่า เป็นอาชีพที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ขั้นสูงที่จะต้องผ่านการศึกษานานเป็นเวลานานหลายปี และเป็นอาชีพที่เป็นหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมและจรรยาบรรณของหมู่คณะโดยเฉพาะและหมู่คณะวิชาชีพนั้นๆ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของ วิชาชีพนั้นๆ

นอกจากพระสงฆ์แล้ว วิชาชีพที่ยุโรปยกย่องกันมาแต่โบราณและสมัยกลางก็คือ วิชา ศึกษาศาสตร์ แพทย์ และวิชาชีพกฎหมาย รวมเป็นวิชาชีพดั้งเดิม 3 วิชาชีพ คือ (1) พระสงฆ์ (2) แพทย์ (3) ทนายความ มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นในยุโรปดั้งเดิม จึงมีคณะที่สอนวิชาชีพทั้งสามและรวมกับคณะอักษรศาสตร์ที่สอนภาษาและศิลปวิทยาทั่วไปแล้ว จึงเป็น 4 คณะ ดังนั้น คณะใหญ่ดั้งเดิมใน มหาวิทยาลัยของยุโรปสมัยกลาง (Four great faculties of the medieval European universities) คือ

1. คณะเทววิทยา ฝึกอบรมให้คนเป็นพระสงฆ์
2. คณะนิติศาสตร์ สอนให้เป็นผู้มีความเป็นนักกฎหมาย
3. คณะแพทยศาสตร์ สอนให้เป็นผู้เป็นหมอ เป็นแพทย์
4. คณะศิลปศาสตร์ หรือคณะอักษรศาสตร์ สอนศิลปวิทยาทั่วไป

เพราะฉะนั้นความหมายของ profession จึงหมายถึง อาชีพที่จะต้องผ่านการฝึกฝนอบรมที่เป็นวิชาชีพขั้นสูงจะต้องผ่านฝึกฝนอบรมเป็นเวลานานหลายปี ส่วนความหมายของการปฏิบัติงาน (การบวช) ของพระสงฆ์จึงหมายถึง การปฏิบัติงานอุทิศตนต่อวิชาชีพ ความเป็นพระนักกฎหมายก็ปฏิบัติงานอุทิศตนทำหน้าที่รักษากฎหมาย รักความเป็นธรรม ปกป้องผู้อ่อนแอ หรือโชคร้ายที่ถูกกดขี่ ข่มเหงหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ

วิชาชีพเหมือนกับอาชีพอื่นในแง่ที่ว่า เป็นอาชีพเหมือนกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า การทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างเดียว แต่หมายถึงงานประจำชีวิตวิชาชีพนั้น เน้นว่าเป็นงานประจำในชีวิตไม่ได้มีความหมายในแง่การทำมาหาเลี้ยงชีพ ฉะนั้น สิ่งตอบแทนสำหรับทนายความ นายแพทย์จึงเรียกกันว่าเป็นค่าธรรมเนียม (fee) ไม่ได้เรียกว่า เป็นค่าจ้าง (wage)

“วิชาชีพ” จึงมีความแตกต่างจาก “อาชีพ” อาชีพในภาษาอังกฤษเรียกได้หลายคำ เช่น trade, occupation, vocation, calling ซึ่งหมายถึง อาชีพทั้งนั้น แต่มีนัย (nuance) แตกต่างกันอย่างละเอียดอ่อน คำว่า trade เป็นคำละติน traditio แปลว่า ส่งมอบ และมีความหมายต่อไปว่าการแลกเปลี่ยน การค้าขายtrade จึงมีความหมายถึง การทำมาหากินทางค้าๆ ขายๆ หรือเกี่ยวกับการช่างงานฝีมือ รวมไปถึงการทำมาหากินอย่างอื่นๆ ด้วย เช่น คำว่า “trade school” หมายถึง โรงเรียนอาชีวศึกษาประเภทต่างๆ เป็นต้น ส่วน “occupation” หมายถึง อาชีพการทำงานทุกอย่างที่ผู้ประกอบอาชีพ จะต้องอุทิศเวลาให้อย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ส่วนคำว่า “calling, vocation” แปลตามตัวอักษรว่า “เสียงร้องเรียก” หมายถึง อาชีพที่พระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าร้องเรียกให้ทำ เช่น การเป็นพระสงฆ์ เป็นต้น

ต่อมากลายเป็นมีความหมายทำนองว่าธรรมชาติหรืออุปนิสัยของคนเหมาะที่จะทำงานอย่างไร อย่างหนึ่งเหมือนกับธรรมชาติร้องเรียกให้ทำงานนั้น จึงเป็นเรื่องแล้วแต่ธรรมชาติของคน ฉะนั้น อาชีพของคนจึงเป็นไปตามอุปนิสัยและเนื้อแท้ของคนๆ นั้น และอาชีพจึงเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งเนื้อแท้ของบุคคลนั้น เช่นว่า มีอุปนิสัยเหมาะสมกับการงานนั้นๆ vocation จึงเป็นเสียงเรียกของสวรรค์หรือธรรมชาติ เพื่อให้คนทำตามคุณสมบัติของแต่ละคน ต่อมาจึงมีความหมายที่หมายถึงอาชีพโดยทั่วไป

ส่วนคำว่า “profession” ในความหมายดั้งเดิมที่มีมาแต่สมัยกลาง หมายถึง เฉพาะพระสงฆ์ (ในศาสนาคริสต์ียน) แพทย์ และนักกฎหมายเท่านั้น ลักษณะพิเศษที่ทำให้เห็นว่าเป็นวิชาชีพ (profession) ได้คงจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นอาชีพในแง่ที่เป็นการทำงานที่มีการอุทิศตนทำไปตลอดชีวิต
2. การงานนั้นต้องได้รับการสั่งสอนอบรมที่เป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องอบรมกันเป็นเวลานานหลายปี
3. ผู้ทำการทำงานประเภทนี้จะมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญในจรรยาบรรณ เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของวิชาชีพของตน และมีองค์กรและกระบวนการเพื่อสอดส่องพิทักษ์รักษากฎขนบธรรมเนียม เกียรติยศ ศักดิ์ศรี และวิชาชีพ

จะเห็นได้ว่า ทั้งแพทย์และนักกฎหมายต่างก็มีจรรยาบรรณและศักดิ์ศรีที่สืบทอดกันมาแต่โบราณ ปฏิบัติกันเป็นเวลาพันปีมาแล้ว พระสงฆ์ก็มีระเบียบวินัยในการประพฤติพรหมจรรย์ ซึ่งก็เป็นของสืบทอดมาแต่โบราณเหมือนกัน ไม่ใช่สิ่งที่คนคิดก่อตั้งบัญญัติดัดแปลงแก้ไขได้ตามใจชอบ

วิชาชีพโดยแท้ในความหมายดั้งเดิมมีอยู่เป็นเช่นที่กล่าวมานี้ ในสมัยต่อมาความหมายของคำนี้ค่อยๆ ขยายขอบเขตกว้างขึ้น หมายรวมถึงอาชีพอื่นๆ ที่ต้องมีการร่ำเรียนเป็นวิชาชีพชั้นสูง และใช้เวลาในการศึกษาอบรมกันเป็นเวลานานปี เช่น วิชาสถาปัตยกรรม วิศวกรรมศาสตร์ วิชาบัญชีชั้นสูง ก็นับรวม เรียกกันว่า เป็นวิชาชีพเหมือนกัน และวงวิชาชีพเหล่านี้ก็พยายามเลียนแบบจรรยาบรรณของแพทย์และนักกฎหมาย พัฒนากฎขนบธรรมเนียมและบัญญัติมาตรฐานความประพฤติสำหรับวิชาชีพของตนให้สูงขึ้นเพื่อให้มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับวิชาชีพทั้งสามซึ่งก็เป็นการถูกต้องนับว่าเป็นวิวัฒนาการของของสังคมอย่างหนึ่ง

ในระยะหลังๆ คำว่า “profession” มักจะถูกใช้ในความหมายที่กว้างขึ้นๆ ทุกที จนคำนี้กลายเป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า “สมัครเล่น” (amateur) professional จึงหมายถึงคนที่มิฝึไม่ลายมือในการทำงานหรือการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ทำงานหรือเล่นเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินเป็นทอง เช่น professional football player, singer, musician, boxer เป็นต้น ซึ่งมีความ

หมายว่า ชำชองใน การงานหรือการเล่นนั้นจริงๆ คำไทยในปัจจุบันเรียกว่า “มือโปร” ในทางตรงกันข้าม ถ้าเป็นมือสมัครเล่น ก็คือคนเล่นเพราะรัก เพราะชอบเพื่อความสนุกเป็นครั้งคราว จึงมีความหมายไปในทางไม่ชำชอง ไม่มีฝีมือ

จากลักษณะพิเศษในประการที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่า วิชาชีพมิใช่อาชีพที่บุคคลทั่วไปจะทำได้หากมิได้รับการอบรมสั่งสอนเป็นพิเศษ และได้รับการยอมรับจากหมู่คณะให้ประกอบอาชีพได้ในสมัยต่อมาความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” ได้ค่อย ๆ ขยายขอบเขตกว้างขึ้นครอบคลุมถึงอาชีพอื่นๆ ที่ต้องร่ำเรียนเป็นวิชาชั้นสูงและใช้เวลาในการศึกษาอบรมกันเป็นเวลานานปี เช่น สถาปัตยกรรม วิศวกรรมการบัญชี และวิชาชีพเหล่านี้ก็พยายามเลียนแบบจริยธรรมของแพทย์และนักกฎหมาย พัฒนาระบบธรรมเนียม และบัญญัติมาตรฐานความประพฤติสำหรับวิชาชีพของตนให้สูงเพื่อให้มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมวิชาชีพดั้งเดิมทั้งสาม

#### 2.4 ความหมายของ “องค์กรวิชาชีพ”

องค์กรวิชาชีพ<sup>8</sup> (organismes professionnels) ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (établissement public)

ต่อมาในปี ค.ศ.1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des médecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. หน้า 71.



คำวินิจฉัยศาลปกครอง Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ.1943<sup>9</sup> ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยหลักที่ทำให้การรับรองการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศาลปกครอง ได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศาลปกครองได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพแพทย์ว่า "ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการที่จะให้องค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพแพทย์มีสถานะเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง แม้คณะกรรมการองค์กรวิชาชีพแพทย์จะมีได้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระก็ตาม....."

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัย เมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพกระทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล (décisions juridictionnelles)

เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีกรมมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.5 ความหมายของ “วิชาชีพครู”

### 2.5.1 ความหมายของ “วิชาชีพครู” ในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 4 บัญญัติความหมายของคำว่า วิชาชีพครูไว้ว่า

“วิชาชีพ” หมายความว่า วิชาชีพทางการศึกษาที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ รวมทั้งการรับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาในสถานศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษา ที่ต่ำกว่าปริญญาตรีทั้งของรัฐและเอกชน และ

<sup>9</sup> M.LONG, P.WEIL, G.BRAIBANT, Les grands arrêts de la Jurisprudence administrative, sirey, Paris, 1984, pp. 157-160.

การบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนการสนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือ ปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหาร การศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติ คำจำกัดความคำว่า “วิชาชีพ” ไว้ว่า “วิชาชีพ หมายความว่า วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษาและ วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น”

### 2.5.2 ความหมายของ “วิชาชีพครู” ในต่างประเทศ

คำว่า “วิชาชีพครู” ในต่างประเทศได้ว่า หมายความว่า วิชาชีพต้องมีการบริการที่มีความ จำเป็นและมีประโยชน์ต่อสังคม มีความเป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับวิชาชีพ มีจรรยาบรรณแห่ง วิชาชีพที่สมาชิกต้องปฏิบัติตาม และผู้ประกอบวิชาชีพต้องได้รับการศึกษาในระดับสูงและมีความ รู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ควรมียุทธศาสตร์วิชาชีพที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการยกระดับ มาตรฐานวิชาชีพ และสร้างเสริมความมั่นคงของวิชาชีพ<sup>10</sup>

## 2.6 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ

### 2.6.1 การควบคุมการประกอบวิชาชีพในต่างประเทศ

องค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ อาทิ ในฝรั่งเศสก็ถือหลักเดียวกัน คือ ผู้ ประกอบวิชาชีพเดียวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้น โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยใน การประกอบวิชาชีพทุกคนด้วยมาตราต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณา ออกใบอนุญาตการประกอบอาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและพิจารณาเพิกถอนใบ อนุญาตการประกอบวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันย่อมอยู่ภายใต้องค์กร วิชาชีพเดียวกัน ไม่มีเหตุผลใดที่จะยกเว้นเนื่องจากวิชาชีพทุกวิชาชีพมีผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ คือ ประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติและเป็นแนวความคิด เดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมานานแล้ว หากแต่ได้นำมาใช้กับ ประกอบวิชาชีพในกระบวนการ ยุติธรรม อาทิ สภานายความ เป็นต้น ต่อมาก็มีการนำไปใช้กับวิชาชีพในสาขาวิชาอื่น ได้แก่ วิชา ชีพแพทย์ วิชาชีพสถาปนิก และเภสัชกร เป็นต้น การควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพก็ครอบคลุมผู้ ประกอบวิชาชีพทุกคน อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพทุกฉบับก็มีการบัญญัติข้อยกเว้น

<sup>10</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2543). องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา : รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน (รายงานวิจัย). หน้า 9 – 10.

ไว้ แต่ก็เป็นการยกเว้นเท่าที่จำเป็น อาทิ นักเรียน นักศึกษาได้รับการยกเว้นไม่ถูกควบคุมเพราะถือว่ายังมีได้มีการประกอบวิชาชีพจริงเพียงแต่อยู่ในระหว่างการศึกษาหรือฝึกหัดเท่านั้น เป็นต้น

## 2.6.2 การควบคุมการประกอบวิชาชีพในประเทศไทย

ประเทศไทยนำเอาหลักการควบคุมการประกอบวิชาชีพของต่างประเทศมาใช้ในการประกอบวิชาชีพ โดยใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม แพทย์ และขยายไปสู่วิชาชีพอื่นตามกาลเวลาการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพของแต่ละองค์กรวิชาชีพครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพนั้นทุกคน แต่ก็มีข้อยกเว้นเฉพาะเท่าที่จำเป็น เช่น นักเรียน นักศึกษา เป็นต้น

สำหรับองค์กรวิชาชีพครูของประเทศไทย นอกจากจะแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ในการไม่เป็นองค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพที่แท้จริงแล้ว ยังมีความแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 53 วรรคห้า บัญญัติให้คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรวิชาชีพครูประกอบกับมาตรา 43(6) และ(7) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546ก็บัญญัติไว้สอดคล้องกับมาตรา 53 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นข้อกำหนดยกเว้นมิให้ องค์กรวิชาชีพครูควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน นับว่าเป็นช่องว่างของการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทย

ผู้ที่ถูกควบคุมการประกอบวิชาชีพ ประกอบด้วย ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นวิชาชีพควบคุมตามความในมาตรา 43 แห่ง พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งถือได้ว่า การควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายดังกล่าวของประเทศไทยมิได้ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเท่านั้น แต่รวมไปถึงการควบคุมผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมการเรียนการสอนของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาปฐมวัยขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครูของไทยมิได้ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูเท่านั้นแต่ยังควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษาให้บริหารหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ ซึ่งหน่วยงานการศึกษากำหนดตำแหน่งให้ต้องมีคุณวุฒิทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 สำหรับบุคลากรทางการศึกษาอื่นได้มีการกำหนดแล้ว ในปัจจุบันมีเฉพาะวิชาศึกษานิเทศก์เท่านั้น ซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง การประกอบวิชาชีพควบคุม พ.ศ.

2549 โดยอาศัยอำนาจตามตรา 6 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง โดยผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมดังกล่าวจะต้องประพฤติตนตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่กำหนดข้อบังคับของคุรุสภา ซึ่งจะได้กล่าวถึงมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาในบทต่อไป

## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู โดยแบ่งเป็น 3 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488

ระยะที่ 2 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488

ระยะที่ 3 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

ระยะที่ 1 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488

การศึกษาในยุคต้นๆ เป็นการศึกษาที่ไม่ค่อยมีระบบแบบแผน ไม่เป็นระบบโรงเรียน และชั้นเรียนอย่างเช่นปัจจุบัน ที่เราับเอาวิทยาการแบบตะวันตกสมัยใหม่เข้ามา การให้การศึกษาส่วนใหญ่อาศัยวัดและพระภิกษุเป็นผู้สอน ซึ่งจะกล่าวถึงสมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี และรัตนโกสินทร์ ดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

### การศึกษาในสมัยกรุงสุโขทัย (ประมาณ พ.ศ. 1762-1893)

การจัดการศึกษาในสมัยนี้ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดเท่าใดนัก แต่จัดว่าเป็นสมัยที่มีความสำคัญมากต่อการศึกษาไทยในยุคต่อมา เพราะเป็นสมัยแรกที่มีตัวอักษรประจำชาติขึ้นในปี พ.ศ. 1826 โดยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงกำหนดขึ้นแทนอักษรขอม ในสมัยสุโขทัยนี้ วัดจัดได้ว่าเป็นสถานศึกษาที่สำคัญและพระภิกษุเป็นผู้อบรมสั่งสอน มุ่งอบรมด้านพุทธศาสนา นอกจากวัดแล้วการศึกษาจะเรียนรู้จากครอบครัว พ่อ แม่ และครูญาติ ซึ่งมีส่วนช่วยในการถ่ายทอดความรู้ด้านวิชาชีพ

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาในสมัยสุโขทัยเป็นการศึกษาเพื่อชีวิต คือ เป็นการแก้ปัญหา โดยการปฏิบัติจริง (Learning by Doing)

<sup>11</sup> สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. (2530). การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ. หน้า 1 - 10.

### การศึกษาในสมัยกรุงศรีอยุธยา (ประมาณ 1893-2310)

ในสมัยนี้วัดก็ยังเป็นสถานที่สำคัญในการให้การศึกษาเช่นเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเริ่มมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศ ซึ่งมีโปรตุเกสเป็นชาติแรกที่เข้ามาติดต่อกับค้าขายกับประเทศไทย เมื่อติดต่อกันนานเข้าก็เริ่มมีการเผยแพร่ศาสนา ความรู้ ต่อมาก็มีชาติอื่นๆ เข้ามาติดต่อกันมากขึ้น สันนิษฐานว่า ในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ได้มีโรงเรียนสอนศาสนาของบาทหลวงชาวฝรั่งเศสเกิดขึ้นแล้ว และมีการส่งนักเรียนไปเรียนที่ประเทศฝรั่งเศสด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่านักเรียนเหล่านี้กลับมาปรับปรุงบ้านเมืองอย่างไรบ้าง

เมื่อชาวต่างประเทศเข้ามาตั้งโรงเรียนและสอนหนังสือขึ้น สมเด็จพระนารายณ์ทรงเห็นว่าถ้าคนไทยไม่มีแบบเรียนไทยใช้ก็จะเป็นการเสียเปรียบ จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระมหาราชครูแต่งหนังสือแบบเรียนขึ้นเล่มแรก ได้แก่ หนังสือจินดามณีเพื่อใช้เป็นแบบเรียนสอนภาษาไทยแก่เด็กไทย และได้ใช้มาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์

นอกจากนี้ ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ยังมีวรรณคดีสำคัญๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น เสือโคคำฉันท์ สมุทโหมยคำฉันท์ ลิลิตพระลอ เป็นต้น

### การศึกษาในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.2310-2411)

การศึกษาในสมัยนี้ยังคงไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยาเท่าใดนัก กล่าวคือ สถาบันที่มีบทบาทสำคัญต่อการศึกษายังเป็นสถาบันทางศาสนา คือ วัดและพระสงฆ์กับสถาบันทางครอบครัวการเรียนหนังสือส่วนใหญ่จะอยู่ในวัดที่พระสงฆ์มีความรู้ที่จะสอนได้ การสอนหนังสือก็เป็นการสอนด้วยความสมัครใจ และสอนได้จำนวนไม่มาก พ่อแม่ต้องติดต่อกับพระสงฆ์ที่จะฝากให้เรียนเองอุปกรณ์การสอนที่ใช้ คือ กระดานดำและดินสอขาว วิชาที่เรียน ได้แก่ ภาษาไทยและเลข

ส่วนการศึกษาในสถาบันครอบครัวนั้น เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ก็มีการอบรมเกี่ยวกับกิริยามารยาทและวิชาชีพต่างๆ ภายในครอบครัว เช่น การฝึกหัดฝีมือ ดอกไม้สด ปักสด ดึง ฝึกหัดฟ้อนรำ เป็นต้น ส่วนผู้ชายที่มีเชื้อสายขุนนางนั้น เมื่อฝึกภาษาไทยจนอ่านออกเขียนได้แล้ว จะฝึกหัดเรียนรู้หลักการบริหารราชการบ้านเมืองและฝึกหัดเป็นเสมียนในกรมกองสังกัดของบิดาเป็นสำคัญ

การศึกษาของประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบการศึกษาสมัยใหม่ คือ เริ่มมีระบบโรงเรียนขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสมัยนี้ได้มีคณะมิชชันนารีเข้ามาเพิ่มขึ้นพร้อมกับนำวิทยาการใหม่ๆ เข้ามาด้วย เช่น ความรู้ทางการแพทย์ การพิมพ์ เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นการวางรากฐานทางการศึกษาที่สำคัญประการหนึ่งในเวลาต่อมา

ประมาณ พ.ศ. 2430 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นกิจการของกรมศึกษาธิการใน พ.ศ. 2429 มีโรงเรียนในสังกัดทั่วราชอาณาจักร 34 แห่ง ครู 81 คน นัก

เรียน 1,994 คน ใน พ.ศ. 2435 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งกระทรวงธรรมการ และในระยะ 3-4 ปี ต่อมา ทางราชการได้จัดการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งสมัยนั้น เรียกว่า โรงเรียนเชลยศักดิ์ ต่อมาใน พ.ศ. 2438 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสอบไล่หนังสือไทย ตามพระราชบัญญัติการสอบวิชา พ.ศ. 2433 เป็นประโยค 1 แบ่งเป็น 3 ชั้น และประโยค 2 แบ่งเป็น 3 ชั้น มีวิชาที่สอบสูงขึ้นและหลายวิชานอกจากวิชาพื้นๆ คือ อ่านเขียนตามคำบอก ลายมือ ไวยากรณ์ เลข (บวก ลบ คูณ หาร) แล้วยังมีวิชาน่ารู้เรื่องร่างกายของเรา พระราชพงศาวดารเรียงความ ย่อความ เลขคณิต (สูงขึ้น) ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการประสิทธิ์ประสาทความรู้ใหม่ๆ ให้แก่ครูยิ่งขึ้น ตลอดจนต้องมีการอบรมครูให้รู้วิชาครูและวิธีสอนด้วย สมัยนั้น มีครูที่ไปเรียนทางวิชาการศึกษา (วิชาครู) มาจากต่างประเทศเพียงไม่กี่คน ครูเหล่านี้เอง ที่นำวิชาซึ่งตนเรียนมาเผยแพร่ให้แก่ครูในประเทศให้มีความรู้ยิ่งขึ้น จึงได้เปิดการอบรมครูหรือประชุมครูขึ้นเป็นครั้งแรกที่ “วิทยาทานสถาน” ในปี พ.ศ. 2438 ผู้อบรมครูคนแรก คือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งขณะนั้นยังเป็น นายสนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา<sup>12</sup>

วิทยาทานสถานนี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เสนาบดีคนแรกเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ตั้งอยู่ที่สี่กั๊กพระยาศรี ไกล่ห้างแอลอีริกันตี ณ สถานที่นี้ได้จัดให้มีการชุมนุมเชื้อเชิญผู้มีความรู้มาบรรยายเรื่องต่างๆ ต่อมา ได้ย้ายไปตั้งที่โรงเรียนเด็กหรือโรงเรียนสายสวัสดิ์สุนทราคาร จึงนับว่า วิธีการของวิทยาทานสถานเป็นต้นเค้าของการแสดงปาฐกถา ณ สามัคยาจารย์สมาคม

ต่อมาวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2443 นายตรวจแขวง (ศึกษา) แขวงบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี ได้รับอนุญาตให้ตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูขึ้นที่วัดใหม่วินัยขานาญ (วัดเทพพลู) ในแขวงบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี โดยตั้งชื่อสถานที่นี้ว่า “สภาไทยาจารย์” เปิดทำการสอนครูทุกวัน พระ อันเป็นวันหยุดราชการ นายตรวจแขวงเป็นผู้สอนเอง หนังสือพิมพ์วิทยาทานเล่มแรกซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ของครูก็ออกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2443 ด้วย ใน พ.ศ. 2445 กรมศึกษาธิการจึงตั้งสถานที่ประชุมอบรมและสอนครูขึ้นที่ โรงเรียนทวีธาภิเศก ในบริเวณวัดอรุณราชวราราม จังหวัดธนบุรีให้ชื่อว่า “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” โดยมีเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ซึ่งสมัยนั้น ยังมีบรรดาศักดิ์เป็น พระยาวิสุทธสุรยศักดิ์ อธิบดีกรมศึกษาธิการ เป็นสภานายกคนแรก มีการประชุมกันเดือนละ 2 ครั้ง ครั้งแรกประชุมกันเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2445 ท่านสภานายกผู้นี้ มาเป็นประธานในที่ประชุมเสมอ มิได้ขาด แสดงว่า มีความสนใจในกิจการของสมาคมเป็นอย่างยิ่ง การประชุมครั้งสุดท้าย ณ สถานที่นี้ คือ ครั้งที่ 26 เมื่อวันที่ 17

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2518). 30 ปีของคุรุสภา. หน้า 1 - 3 และหน้า 5 - 6.

ชั้นวาคม พ.ศ. 2446 ปรากฏว่า ในวันนั้นมีพระภิกษุสงฆ์สามเณรมาประชุม 67 รูป คฤหัสถ์ 157 คน รวม 224 คน ต่อจากนั้น ก็ย้ายสถานที่ตั้งของสามัคยาจารย์สโมสรสถานไปตั้งอยู่ในโรงเรียนมัธยมวัดราชบูรณะ จังหวัดพระนคร (คือ โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย) และได้มีการฉลองสามัคยาจารย์สโมสรสถานกับโรงเรียนมัธยมราชบูรณะเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม และวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2446 อีก 1 ปีต่อมา คือในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2447 กรมศึกษาธิการจึงได้จัดตั้งสถานที่อบรมและประชุมครู แห่งนี้ขึ้นเป็นรูปสมาคมชื่อสามัคยาจารย์สมาคม ดังปรากฏในระเบียบการสามัคยาจารย์สมาคมฉบับแรกว่าด้วยอายุของสมาคม ดังนี้

สมาคมนี้ ได้เริ่มแต่วันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 121 แต่ได้จัดเป็นสมาคมอย่างแท้จริงตั้งกรรมการและกำหนดการรับสมาชิกเมื่อวันที่ 6 มกราคม ร.ศ. 123 เหตุฉะนั้น จึงนับเอาวันหลังนี้เป็นวันเริ่มปีของสมาคม

วัตถุประสงค์ของสมาคมมี 3 ประการ ซึ่งปรากฏในระเบียบดังกล่าว ดังนี้

ก. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นบ่อเกิดแห่งศิลปวิทยา คือหมายความว่า ให้เป็นที่ชุมนุมสำหรับปรึกษาหารือการที่เกี่ยวข้องด้วยการศึกษาเพื่อจะคิดค้นหาวิชาและอุปเท่ห์ที่จะจัดทำบำรุงการนี้ให้เป็นประโยชน์ถึงซึ่งความเจริญยิ่งขึ้นไป เป็นที่ชุมนุมสอน และฝึกหัดอธิบายหรือแสดงบรรดาศรรพศิลป์วิทยาแก่สมาชิกที่ประสงค์จะฝึกหัดเล่าเรียน

ข. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นที่ประชุมผู้มีบรรดาศักดิ์ใหญ่ผู้น้อยผู้เป็นเพื่อนราชการทั่วไป ตลอดจนนักเรียนซึ่งยังอยู่ในเวลาเล่าเรียน ซึ่งมีความพอใจที่จะเข้าเป็นสมาชิกเพื่อกระทำความคุ้นเคยและรู้จักอัธยาศัยใจคอซึ่งกันและกันเป็นอันดี และเพื่อเป็นอุบายที่จะฝึกหัดให้คนหนุ่มๆ ใหม่ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกได้รับความคุ้นเคยในที่ประชุมกระทำความมีสง่าและความองอาจกล้าหาญให้บังเกิดแก่สมาชิกนั้นๆ เหมือนเป็นความฝึกหัดอันหนึ่งซึ่งมีชื่อเรียกว่า “โสเชิลไฮเอนส์” อันเป็นความฝึกหัดอย่างสูงซึ่งจะเรียนด้วยวิธีอื่นๆ ไม่ได้ นอกจากต้องเข้าที่ประชุม

ค. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นที่ประชุมกระทำความบันเทิงทั้งใจและกายในที่ชอบและเป็นคุณประโยชน์ มีการกรีธา และการดนตรีขับร้อง เป็นต้น เพื่อเป็นเครื่องชำระความเมื่อยล้าขุ่นมัวแห่งร่างกายและดวงจิตให้ชุ่มชื้นตื่นเต็นสดใสนั้นใหม่ สำหรับจะได้เป็นกำลังที่จะประกอบการทำงานต่อไป”

สามัคยาจารย์สมาคมได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมตลอดมา โดยจัดให้มีการพบปะวิสาสะสนทนากันระหว่างสมาชิก ซึ่งตั้งต้นด้วยในปีแรกมีสมาชิกรวม 213 คน นอกจากนั้นยังจัดให้มีการแสดงปาฐกถาพิเศษ จัดสอนวิชาภาษาอังกฤษ วิชาดนตรี และวิชาชุดครูขึ้นเป็นประจำ ณ สโมสรของสมาคม อันมีนามว่า “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” ซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งของสมาคมในบริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย และเปิดเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2447 สโมสร

แห่งนี้ มีห้องประชุมใหญ่ ห้องประชุมเล็ก ห้องสมุด ห้องนั่งเล่น สถานฝึกและซ้อมดนตรี สถานฝึกหัดการช่าง ห้องอาหาร ซึ่งมีเครื่องดื่มน้ำและเครื่องดื่มว่างขาย ในสนามก็จัดให้มีกีฬากลางแจ้ง เช่น เทนนิสและแบดมินตัน เป็นต้น สถานที่นี้นับว่า ทำให้ครูในกรุงเทพฯ ได้รู้จักกัน ปลูกความสามัคคี และได้รับความรู้สูงขึ้นเป็นอันมาก ส่วนสมาชิกซึ่งอยู่ ณ ต่างจังหวัดก็ได้รับความรู้โดยทางหนังสือนิตยสารของสมาคมชื่อ “หนังสือพิมพ์วิทยากรย์” หนังสือพิมพ์วิทยากรย์นี้ เดิมเป็นหนังสือของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ สมาคมได้รับมอบกรรมสิทธิ์จากกรมศึกษาธิการมาตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2447 เมื่อผู้ใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ทางสมาคมก็จะส่งหนังสือพิมพ์วิทยากรย์เป็นการให้เปล่าด้วย นอกจากนี้ สมาคมยังจัดการอบรมวิชาต่างๆ ที่บรรจุนักเรียนให้แก่ครู และจัดการปาฐกถาพิเศษเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในวิชาสาขาต่างๆ กับตั้งสโมสรช่าง ซึ่งดำเนินการสอนและรับทำงานช่างเขียน ช่างแกะสลัก สโมสรอังกฤษสอนวิชาภาษาอังกฤษ สโมสรบันเทิงสอนวิชาขับร้องและดนตรี กับสโมสรกรีฑาเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ออกกำลังกายและเล่นกีฬาต่างๆ

สามัคยาจารย์สมาคมได้รับเกียรติอย่างสูง พระสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อยังคงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร มีพระมหากรุณาธิคุณทรงรับสามัคยาจารย์สมาคมอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2448 ตลอดมา จึงเป็นสมาคมที่เชิดหน้าชูตาสูงส่งแห่งหนึ่งในประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุกพระองค์นับแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมา ก็ได้เสด็จพระราชดำเนินมาประทับทอดพระเนตรละครหรือทรงฟังปาฐกถาพิเศษที่สามัคยาจารย์สมาคมหลายครั้ง กิจการได้ดำเนินมาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วมีความเจริญเพิ่มพูนความรู้และความสามัคคีให้แก่ครูด้วยดีมาตลอดเป็นเวลา 40 ปีเศษ มีจำนวนสมาชิกประมาณ 3,000 คน เมื่อประเทศไทยต้องประสบภาวะคับขันในมหาอุทกสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนกรุงเทพมหานครได้รับภัยทางอากาศหลายครั้งหลายหน สมาคมจึงต้องอพยพพัสดุสิ่งของออกไปนอกเมือง ครั้นถึง พ.ศ. 2488 เมื่อสิ้นภาวะสงครามแล้ว ทางสมาคมได้นำพัสดุสิ่งของ ของสมาคมซึ่งย้ายไปเก็บไว้ นอกเมืองชั่วคราวกลับคืนมา ณ สถานที่เดิม คือ ณ สามัคยาจารย์สโมสรสถานในบริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย และเมื่อได้ตั้งครุสภาขึ้นตามพระราชบัญญัติครูโดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2488 เป็นต้นไปแล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตกลงให้รวมกิจการและทรัพย์สินของสามัคยาจารย์สมาคมเป็นของครุสภา และได้มีการประชุมใหญ่สามัคยาจารย์สมาคมเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อวันศุกร์ที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2488 ณ ห้องอาหารของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะขณะนั้น สถานที่ของสามัคยาจารย์สโมสรสถานยังไม่เรียบร้อย (บริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย



ประสบภัยทางอากาศ) ในการประชุมวันนั้นที่ประชุมได้ลงมติรับรองบุคคลตามที่ผู้ชำระบัญชีได้เสนอแล้ว สามัคยาจารย์สมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์จึงสิ้นสภาพในวันนั้น

**ระยะที่ 2** การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488

เนื่องจากพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มิได้มีคำปรารภหรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติเอาไว้ จึงสมควรที่จะนำเอาคำชี้แจงของนายทวี นุณยเกตุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น ซึ่งลงในหนังสือวิทยากรเมื่อ พ.ศ. 2489 ดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

“การที่รัฐบาล (ปี พ.ศ. 2488) ได้ดำริให้มีพระราชบัญญัติครูขึ้นก็ด้วยพิจารณาเห็นว่าการศึกษาของชาติเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของประเทศเพราะเป็นเครื่องวัดความเจริญ และยังเห็นว่าการศึกษาของประเทศยังล้าสมัยอยู่มาก จำนวนพลเมืองที่มีความรู้แม้แต่ชั้นอ่านออกเขียนได้ก็ยังมีเปอร์เซ็นต์ต่ำอยู่มาก นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การศึกษาของประเทศยังอยู่ในสภาพที่ล้มลุกคลุกคลานมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่หยุดหย่อน การศึกษาของชาติยิ่งแก้ไขบ่อยเท่าใดก็ยิ่งทำความอลเวงและความไม่แน่นอนมาสู่เยาวชนของชาติมากขึ้นเท่านั้น

กระทรวงศึกษาธิการถือว่า เป็นกระทรวงที่สำคัญยิ่งกระทรวงหนึ่งเพราะเป็นกระทรวงที่ผลิตคน (ข้าราชการ) ให้กับกระทรวงทบวงกรมอื่นทั่วไปหมด ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทหารหรือพลเรือนฉะนั้น ถ้าจะพูดว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นแม่กระทรวงก็เห็นจะไม่ผิดอะไรนัก เดิมเราเคยถือว่าเงินเป็นเรื่องสำคัญ แต่มาบัดนี้ เห็นจะไม่มีใครเถียงกระมังว่า เงินนั้นมีความสำคัญน้อยกว่าคน เราจะได้ยินคำว่า “corruption” อยู่ทั่วไป ฉะนั้น รัฐบาลครั้งนั้นจึงคิดปรับปรุงการศึกษาของชาติให้เป็นไปอย่างถาวร แต่เนื่องจากเป็นระหว่างสมัยสงครามจึงยังไม่สามารถจะปรับปรุงได้ ประกอบทั้งยังมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคอื่นๆ ที่จะต้อง ปรับปรุงโดยรีบก่อนอะไรหมด สิ่งนั้นก็คือ ครู

การศึกษาของชาติหาได้อยู่ที่มีโครงการดีเท่านั้นไม่ แต่เราต้องมีครูดีด้วย คือ ต้องให้ครูที่มีความสามารถในอันที่จะสอนเด็กทั้งในด้านวิชาการ และในทางอบรมจิตใจ ประการหลังนี้ถือว่าสำคัญที่สุด นอกจากนั้น ยังต้องรักอาชีพและฝักใฝ่ในอาชีพของตน ไม่ใช่สอนเพื่อให้แล้วไปวันๆ หนึ่ง ครูที่จะให้มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้หาได้ไม่่ง่ายนัก และยิ่งกว่านั้นแม้ที่มีอยู่แล้วก็พยายามละอาชีพครูออกไปเพราะทนต่อความเป็นครูที่มีเงินเดือนน้อยไม่ได้ จะเห็นได้ง่ายๆ ว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกมารับราชการพร้อมๆ กัน มีความรู้เท่ากัน วันราชการเท่ากัน แต่ผู้ที่รับราชการอยู่ในกระทรวงอื่นจะได้รับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสูงกว่าผู้ที่สมัครเป็นครูอย่างเปรียบเทียบกันไม่ได้เกือบจะร้อยทั้งร้อย

<sup>13</sup> จริญญา มิลินทร์. ครูสภาคบรอบ 50 ปี : ภารกิจสำคัญที่ยังไม่บรรลู่. หน้า 25 - 26.

ด้วยเหตุที่รัฐบาลครั้งกระนั้น ซึ่งจับงานเรื่องครูก่อน และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ไปยังสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว

เหตุใดจึงต้องมีพระราชบัญญัติครู และพระราชบัญญัตินี้มีประโยชน์อย่างไร คำถามนี้อาจมีผู้สงสัยและอยากรู้กันอยู่มาก จนถึงกับได้มีผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิก แต่ก็ได้ตกไป

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้เกิดขึ้นในสมัยที่ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ และผู้รู้เรื่องนี้ก็ได้ออกจากราชการไปแล้วเป็นส่วนมาก ผู้ที่มาบริหารงานรุ่นหลัง อาจไม่ทราบเหตุผลดี ข้าพเจ้าจึงได้ทำบันทึกนี้ขึ้นไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บริหารรุ่นหลังๆ ต่อไป

หลักการใหญ่ของพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 นี้ ก็เพื่อให้มีครูสภาขึ้นและมีหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อให้ความคิดเห็นเป็นสภาที่ปรึกษาและรักษานโยบายการศึกษาของชาติ
- (2) เพื่อช่วยฐานะครู
- (3) ทำหน้าที่แทน ก.พ.

.....”

ครูสภาที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มีวัตถุประสงค์และอำนาจกว้างขวางมากกว่าสภามัคคุเทศน์สมาคมนักสอน กล่าวคือ ครูสภามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

- (1) รับปรึกษาและให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป
- (2) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องหลักสูตร แบบเรียน การสอน การอบรมการสอนได้ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา
- (3) ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิดตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู
- (4) รักษาผลประโยชน์ของครูและส่งเสริมให้ฐานะของครูเป็นที่มั่นคง
- (5) หาทางให้ครูหรือครอบครัวของครูได้รับการช่วยเหลือและอุปการะตามสมควร
- (6) ส่งเสริมฐานะของครูในทางความรู้ ความประพฤติ ความสามัคคี และความเป็นอยู่ของครูโดยจัดให้มีการอบรม ปาฐกถา การเผยแพร่ความรู้ การสโมสรและอื่น ๆ

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488, มาตรา 6.

(7) ปฏิบัติการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และแต่งตั้งอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนต่างๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครู

ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มาตรา 6<sup>15</sup> ครูสภาจึงมีอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ ปฏิบัติการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำ ในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ครูสภา มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการและมีคณะกรรมการ อำนวยการครูสภาเป็นผู้บริหารงานตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น โดยมีเลขานุการครูสภา และเจ้าหน้าที่ครูสภาเป็นผู้ดำเนินกิจการตามมติของคณะกรรมการอำนวยการครูสภาในความควบคุมของประธานกรรมการอำนวยการครูสภา หรือผู้ที่ประธานมอบหมาย และคณะกรรมการอำนวยการครูสภายังมีอำนาจที่จะแต่งตั้งอนุกรรมการหรือมอบหมายให้กรรมการอำนวยการครูสภาคนหนึ่งคนใดไปทำการใดๆ แทนก็ได้

กรรมการอำนวยการของครูสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติครูที่บริหารงานครูสภาภายใน 1 ปีแรก มี 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมอาชีวศึกษา อธิบดีกรมพลศึกษา และอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวม 6 คน

ประเภทที่ 2 เป็นกรรมการโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นครูมีเวลารวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี ไม่เกิน 9 คน

ฉะนั้น กรรมการชุดนี้ ในปีแรกซึ่งบริหารงานครูสภาตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2488 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม 2488 มีรวม 15 คน

เมื่ออายุของกรรมการอำนวยการครูสภาตามบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงแล้วจึงดำเนินการ แต่งตั้งกรรมการอำนวยการครูสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ซึ่งบัญญัติไว้ให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมอาชีวศึกษา อธิบดีกรมพลศึกษา และอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นกรรมการกับให้มีกรรมการอื่นไม่เกิน 9 คน

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519, มาตรา 3.

ซึ่งที่ประชุมสามัญแห่งคุรุสภาได้เลือกตั้งจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นครูมีเวลารวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี กรรมการซึ่งที่ประชุมสามัญแห่งคุรุสภาเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 อีก กล่าวคือ มาตรา 6 ถูกแก้ไขโดยแยกงานที่คุรุสภาเคยมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. สำหรับข้าราชการครูและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด แทน ก.จ. สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู คุรุสภาจึงคงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับ

(1) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา

(2) ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาโทษผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

(3) พิทักษ์สิทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(4) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพ และประสิทธิภาพของครู

จากที่คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า คุรุสภามีได้ทำเรื่องงานบริหารบุคคลของข้าราชการครูควบคู่กับงานด้านวิชาชีพครูแล้ว เพราะงานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูโอนให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ คุรุสภาในยุคนี้ จึงปรับปรุงตัวเองให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ คุรุสภาทำหน้าที่ด้านใหญ่ๆ อยู่ 2 ด้าน คือ

1. งานด้านวิชาชีพครู

2. งานด้านสวัสดิการ และพิทักษ์สิทธิครู

งานด้านวิชาชีพครู คุรุสภาทำได้เพียงการพัฒนาความรู้ความสามารถของครู และยกมาตรฐานวิชาชีพครู แต่ไม่สามารถทำในเรื่องการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูได้ เพราะยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เหมือนกับองค์กรวิชาชีพอื่น แม้ว่า พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 มาตรา 6(2) จะบัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู ซึ่งคุรุสภาก็ได้ทำงานในส่วนนี้ไปมากพอสมควร แต่ก็ทำได้เพียงเรื่องส่งเสริมจรรยาบรรณ และยกมาตรฐานวิชาชีพครูขึ้นได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถที่จะ

ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูซึ่งเป็น นิติกรรมทางปกครองได้เหมือนกับองค์กรวิชาชีพอื่นที่มีบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ เช่น การห้ามบุคคลไม่ได้เล่าเรียนทางครูเป็นครู การออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และการขึ้นทะเบียนครู เป็นต้น ในที่สุดในปี พ.ศ. 2517 จึงเปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาครูสภาไปสู่การเป็นองค์กรวิชาชีพครูอย่างจริงจัง โดยครูสภาได้จัดประชุมสัมมนาสมาชิกครูสภาเกี่ยวกับการออกและเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ส่งกรรมการอำนวยการครูสภา และเจ้าหน้าที่ไปดูงานในต่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพครู และดำเนินการยกร่างเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ให้ครูสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครู จำนวน 5 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2524

ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2531

ครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2534

ครั้งที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2535

ครั้งที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2538

การแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะผู้ประกอบวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษาส่วนหนึ่งยังมีความเห็นโต้แย้งการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูว่าเป็นเครื่องพันธนาการมากกว่าจะให้ประโยชน์แก่ครูและประเทศชาติ แม้ว่าครูสภาจะรณรงค์ชี้แจงว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและครูมากกว่า แต่ก็ยังมีกระแสต่อต้านอย่างรุนแรงอยู่นั่นเองจนต่อมาระยะหลังผู้ประกอบวิชาชีพครูบางส่วนเริ่มเห็นด้วยกับแนวคิดที่ครูควรมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู<sup>16</sup> ในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ซึ่งบัญญัติให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า ครูสภาเป็นนิติบุคคลให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกครูสภา อำนาจหน้าที่ของครูสภา คือ การให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไปและในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ควบคุมสอดส่อง จรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิด รักษาผลประโยชน์ ตลอดจนส่งเสริมให้ครูได้รับความรู้ มีความมั่นคงในอาชีพได้รับความช่วยเหลือตามสมควร และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

<sup>16</sup> ทิวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา : รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน.. หน้า 21 - 24.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ครุสภาได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา” ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนนอกระบบโรงเรียนและลักษณะอื่นๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย หลักการสาระ และวิธีการปฏิรูปครุ คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเสนอหลักการที่สำคัญ คือ รัฐต้องจัดหลักประกันให้แก่อาชีพครู และให้ครูมีสถานภาพที่ดีพอที่จะรักษาบทบาทที่พึงประสงค์ไว้ได้ ครูจะมีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพพร้อมที่จะดำรงเกียรติ มาตรฐาน และอุดมการณ์ แห่งวิชาชีพครูไว้ได้นั้น ต้องมีหลักประกันบางประการ ประกอบด้วย การปรับปรุงองค์กรวิชาชีพต่างๆ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของครู การสร้างจรรยาบรรณครูขึ้นควบคุมความประพฤติครู และครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ<sup>17</sup>

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 มีเนื้อหาซึ่งสนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษา โดยในข้อ 43 ได้ระบุไว้ว่า

“ให้มีสถาบันวิชาชีพทางการศึกษา เพื่อควบคุมส่งเสริมมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ประกอบอาชีพ อีกทั้งทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิตามกฎหมายของบุคลากรทางการศึกษาทั้งของรัฐของท้องถิ่น และของเอกชน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

เป็นการสนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และส่งเสริมให้เกิดความเคลื่อนไหวในช่วงดังกล่าว

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2520 กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง “แนวใหม่ของการฝึกหัดครู” สรุปได้ว่าควรให้สถาบันวิชาชีพครูเป็นผู้ดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครูแก่ผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่อาชีพครู เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปได้สะดวกเรียบร้อย จึงควรมีการออกกฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่เข้าสู่อาชีพครูต้องมีใบอนุญาตประกอบอาชีพครู

ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ครุสภาได้จัดสัมมนายกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นความเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการ และเป็นความตื่นตัวของครูครั้งแรกที่ต้องการให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมผู้ที่จะมาเป็นครู เพื่อถ่วงดุลผู้ประกอบวิชาชีพครูให้เป็นปวงชนียบุคคลอย่างแท้จริง

ครุสภาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2523 โดยการโอนภารกิจด้านการบริหารงานบุคคลไปให้หน่วยงานใหม่ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู เป็นผลให้ครุสภาจึงมีภารกิจหลักที่ต้องปฏิบัติ สองประการ คือ ภารกิจด้านวิชาชีพ และด้าน

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). ใบประกอบวิชาชีพครู. หน้า 66.

สวัสดิการ และพิทักษ์สมาชิกครู สำหรับภารกิจด้านวิชาชีพนั้น ครูสภาได้ดำเนินงานโดยศึกษาแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในต่างประเทศต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2521 ต่อมาในปี 2523 ครูสภาจัดสัมมนายกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู โดยที่ประชุมมีความเห็นพ้องกันว่า เนื่องจากคุณภาพของครูตกต่ำอันเป็นผลจากการขาดระบบส่งเสริมพัฒนาและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู ดังนั้น จึงควรยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูด้วยวิธีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู รวมทั้งวิธีการส่งเสริมอื่นๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันวิชาชีพครูเป็นสถาบันวิชาชีพอิสระที่มีกฎหมายรองรับ โดยให้ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู จัดสวัสดิการครู และพิทักษ์สิทธิครู

ปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เพื่อให้ระบบการศึกษาสามารถสนองตอบความต้องการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยให้แนวทางการจัดการศึกษาในเรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษาว่า ให้มีการพัฒนาองค์กรวิชาชีพครู เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลคุณภาพมาตรฐาน และการปฏิบัติวิชาชีพตามจรรยาวิชาชีพครูอย่างเป็นระบบ และให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ในปี พ.ศ. 2537 ครูสภาได้แต่งตั้งคณะทำงานเตรียมการกำหนดแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยได้กำหนดแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องวิชาการและจรรยาบรรณ และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูขึ้น 4 ด้าน คือ รอบรู้ สอนดี มีคุณธรรม จรรยาบรรณ มุ่งมั่น พัฒนา ซึ่งต่อมาครูสภาได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูจากเดิม 4 ด้าน เป็น 11 มาตรฐาน ซึ่งเป็นเกณฑ์การปฏิบัติตนและปฏิบัติงานในหน้าที่ครู เพื่อประกันคุณภาพการทำงานและการเป็นครู เกณฑ์มาตรฐานทั้ง 11 มาตรฐานนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูได้อนุมัติให้ใช้เกณฑ์ดังกล่าว และกระทรวงศึกษาธิการให้ใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของกระทรวงศึกษาธิการด้วยเช่นเดียวกัน

เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของครูสภา พ.ศ. 2537 ทั้ง 11 มาตรฐาน ประกอบด้วย

มาตรฐานที่ 1 ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับวิชาชีพครูอยู่เสมอ

มาตรฐานที่ 2 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียน

มาตรฐานที่ 3 มุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 4 พัฒนาแผนการสอนให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง

มาตรฐานที่ 5 พัฒนาสื่อการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ

มาตรฐานที่ 6 จัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยเน้นผลถาวรที่เกิดแก่ผู้เรียน

มาตรฐานที่ 7 รายงานผลการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้อย่างมีระบบ

มาตรฐานที่ 8 ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน

มาตรฐานที่ 9 ร่วมมือกับผู้อื่นในสถานศึกษาอย่างสร้างสรรค์

มาตรฐานที่ 10 ร่วมมือกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์ในชุมชน

มาตรฐานที่ 11 แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา

ในปี พ.ศ. 2538 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับข้อสังเกตเพิ่มเติมประกอบผลประชุมสัมมนาเพื่อสรุปแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายซึ่งจัดโดยคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ อำนวยการครูสภา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานภาพของครูสภา คือ การกำหนดให้ครูสภาเป็นสภาของครูในกระทรวงศึกษาธิการ และกำหนดให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกตามกฎหมาย ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ครูสภาไม่มีฐานะเป็นองค์กรวิชาชีพครูโดยสมบูรณ์ จึงทำให้ครูสภาไม่สามารถเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพครูระหว่างประเทศได้

ในปี พ.ศ. 2539 ครูสภาได้จัดทำแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณครู 9 ข้อ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติและการพัฒนาครูต่อไป และเผยแพร่ให้สมาชิกครูได้ทราบโดยทั่วกัน ซึ่งจรรยาบรรณดังกล่าวประกอบด้วย

ข้อที่ 1 ครูต้องรักและเมตตาศิษย์ โดยให้ความเอาใจใส่ช่วยเหลือส่งเสริม ให้กำลังใจในการศึกษาเล่าเรียนแก่ศิษย์โดยเสมอหน้า

ข้อที่ 2 ครูต้องอบรม สั่งสอน ฝึกฝน สร้างเสริมความรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้องดีงามแก่ศิษย์อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ข้อที่ 3 ครูต้องประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ทั้งกาย วาจา และจิตใจ

ข้อที่ 4 ครูต้องไม่กระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคมของศิษย์

ข้อที่ 5 ครูต้องไม่แสวงหาประโยชน์อันเป็นอามิสสินจ้างจากศิษย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และไม่ใช้ศิษย์กระทำการใด ๆ อันเป็นการหาประโยชน์ให้แก่ตนโดยมิชอบ

ข้อที่ 6 ครูย่อมพัฒนาตนเองทั้งในด้านวิชาชีพ ด้านบุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิทยาการ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอยู่เสมอ

ข้อที่ 7 ครูย่อมรักและศรัทธาในวิชาชีพครู และเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพครู

ข้อที่ 8 ครูพึงช่วยเหลือเกื้อกูลครูและชุมชนในทางสร้างสรรค์

ข้อที่ 9 ครูพึงประพฤติ ปฏิบัติตน เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ และพัฒนาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย



**ระยะที่ 3** การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

ต่อมาปี พ.ศ. 2542 ครูสภาได้จัดให้มีการประชุมระดมความคิดจากกลุ่มบุคคลต่างๆ เพื่อให้ได้แนวคิดในการเตรียมการปรับบทบาทของครูสภาให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยมีข้อสรุปที่สำคัญ คือ เป้าหมายของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ ที่เป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต้องมุ่งสู่คุณภาพการศึกษาของเด็กและเยาวชน ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นพลเมืองที่ดีมีคุณภาพของประเทศชาติ และเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก ทั้งนี้ องค์กรวิชาชีพมี จุดมุ่งหมาย 6 ประการ คือ

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (2) พัฒนาวิชาชีพสู่มาตรฐานและจรรยาบรรณที่กำหนด
- (3) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- (4) รับรองหลักสูตรการผลิตครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา
- (5) ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- (6) ค้ำครองและส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาเป็นสำคัญดังปรากฏในมาตรา 81 ในเรื่องพัฒนาวิชาชีพครูที่ว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 53 ได้บัญญัติว่า “ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา...” ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติปีพุทธศักราช 2488 ไม่เกิน 3 ปี นับแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ซึ่งเป็นวันที่

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีผลใช้บังคับ ฉะนั้น จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว

ต่อมาในวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังผลให้พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับถูกเลิกไป ครูสภาเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพครูตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ครูสภา ตามพระราชบัญญัติครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ องค์กรประกอบคณะกรรมการครูสภา อำนาจหน้าที่ของครูสภา องค์กรประกอบคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครู และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครูห้ามประกอบวิชาชีพครูโดยไม่ได้รับอนุญาตกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนการประกอบวิชาชีพครูโดยไม่ได้รับอนุญาต และกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการครูสภาเป็นหน่วยงานทางธุรการของคณะกรรมการครูสภาโดยมีเลขาธิการครูสภาและเจ้าหน้าที่ครูสภาเป็นผู้ปฏิบัติงานของครูสภา

#### ครูสภามีวัตถุประสงค์<sup>18</sup>

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ
- (2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ
- (3) ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

#### ครูสภามีอำนาจหน้าที่<sup>19</sup>

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (2) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (3) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ
- (4) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (5) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 8.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 9.

- (6) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (7) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตร์ของสถาบันต่างๆ ตามมาตรฐานวิชาชีพ
- (8) รับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ
- (9) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ
- (10) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของประเทศไทย
- (11) ออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วย
- (ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติของประธานกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุรุสภา
- (ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต
- และการรับรองความรู้ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ
- (ค) หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต
- (ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต
- (จ) จรรยาบรรณของวิชาชีพ และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (ฉ) มาตรฐานวิชาชีพ
- (ช) วิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- (ซ) องค์กรประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา
- (ณ) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภา
- (ญ) การใดๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- (12) ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย หรือปัญหาการพัฒนาวิชาชีพ
- (13) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ หรือออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ
- (14) กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา
- (15) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา

ข้อบังคับของคุรุสภาตาม (11) นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

นอกจากนี้ คุรุสภายังมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ดังนี้

ก. ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

ข. ทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ

ค. กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา

#### คณะกรรมการคุรุสภา<sup>20</sup>

องค์กรวิชาชีพครูมีกรรมการบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการคุรุสภา ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการบริหารการศึกษา การอาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกฎหมายด้านละหนึ่งคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษาไม่น้อยกว่าสามคน

(4) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนสามคน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่งคน

(5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนสิบเก้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น และมาจากสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาสถาบันอาชีวศึกษา สถานศึกษาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ให้เลขานุการคุรุสภาเป็นเลขานุการ

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 12.

### คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการ  
คุรุสภา

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณ  
วุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย

(4) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกัน  
เองจำนวนสองคน

(5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจาก  
ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี  
หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการ  
ศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบ  
วิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบ  
ปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี

ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

### คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

(1) พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้  
หรือเพิกถอนใบอนุญาต

(2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการ  
ศึกษา

(3) ส่งเสริม พัฒนา และเสนอแนะคณะกรรมการคุรุสภากำหนดมาตรฐานและจรรยา  
บรรณในการประกอบวิชาชีพ

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 25.

(4) ส่งเสริม ยกย่อง และพัฒนาวิชาชีพไปสู่ความเป็นเลิศในสาขาต่างๆ ตามที่กำหนดใน ข้อบังคับของคุรุสภา

(5) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือมอบหมายกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(7) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการคุรุสภามอบหมาย

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต้องเสนอรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการคุรุสภาตามระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

#### ห้ามประกอบวิชาชีพครู โดยไม่ได้รับอนุญาต

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติ<sup>22</sup> เว้นแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราวในฐานะวิทยากรพิเศษทางการศึกษา

(2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการศึกษาแต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย

(3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษาหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

(4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย

(5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนรู้ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือสถานี่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

(6) คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 43.

(7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา

(8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

บุคคลตาม (8) คุรุสภาได้กำหนดแล้วโดยประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง บุคคลผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุม ลงวันที่ 25 กันยายน 2548 ประกอบด้วย 5 ประเภท

1. พระภิกษุที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารสถานศึกษา
2. ผู้สอนศาสนาที่ทำหน้าที่สอนในสถานศึกษา
3. ผู้สอนตามโครงการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ
4. ข้าราชการตำรวจตระเวนชายแดนที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน
5. ข้าราชการสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัย ขึ้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา

#### บทกำหนดโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43 คือ ประกอบวิชาชีพครูโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางจำคุกไม่เกิน หนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>23</sup>

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 46 ซึ่งเป็นเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือมาตรา 56 ซึ่งเป็นบทลงโทษเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>24</sup>

#### สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

กฎหมายกำหนดให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นหน่วยงานธุรการของคุรุสภา และให้เลขาธิการคุรุสภามีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการคุรุสภา และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ทุก

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 78.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 79.

ตำแหน่ง เว้นแต่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในให้ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคณบดีตามระเบียบที่คณะกรรมการคณบดีกำหนด<sup>25</sup>

**บทสรุปแนวคิดในองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยมีแนวคิดและมีวิวัฒนาการตามลำดับพอสรุปได้ ดังนี้**

**ระยะที่ 1** ก่อน พ.ศ. 2488 ไม่มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพราะการศึกษาจะเรียนรู้จากครอบครัว พ่อ แม่ ครูเณร วัด และวังเท่านั้น สำหรับโรงเรียนเกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ โดยบาทหลวงชาวฝรั่งเศสเข้ามาตั้งโรงเรียนสอนศาสนา และการจัดสถานศึกษาที่เรียกว่า “โรงเรียน” เพิ่งมีการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2414 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์แห่งแรกในปี พ.ศ. 2428 คือ “โรงเรียนมหรณพาราม” และในปีเดียวกันนั้นได้มีการจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ขึ้นอีก 29 โรงเรียน ในปี พ.ศ. 2429 มีโรงเรียนสังกัดกระทรวงธรรมการทั่วประเทศ 34 แห่ง มีครู 81 คน นักเรียน 1,994 คน ครูที่ไปเรียนวิชาทางการศึกษา (วิชาครู) มาจากต่างประเทศก็มีจำนวนน้อย และครูเหล่านี้ได้สอนวิชาชีพครูให้แก่ครูในสมัยนั้น โดยได้เปิดอบรมครูหรือประชุมครูขึ้นเป็นครั้งแรกที่ “วิทยาทานสถาน” ในปี พ.ศ. 2439 ต่อมาในปี พ.ศ. 2443 ได้จัดตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูขึ้น เรียกว่า “สภาไทยอาจารย์” เปิดสอนครูทุกวันพระ และในปี พ.ศ. 2445 ได้จัดตั้งสถานที่ประชุมอบรมและสอนครูขึ้นอีกเรียกว่า “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” และในปี พ.ศ. 2447 ได้จัดตั้งสถานที่อบรมและประชุมครูขึ้นเป็นรูปสมาคมชื่อ “สามัคยาจารย์สมาคม” ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าในสมัยนี้ยังเป็นสมัยที่ยังไม่มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเป็นทางการ แต่เป็นการที่ครูซึ่งมีความรู้สูง ทั้งที่ไปเรียนจากต่างประเทศและในประเทศรวมกลุ่มกันในลักษณะสมาคม แล้วจัดให้มีการอบรมครูด้วยกันทั้งด้านวิชาการและอบรมสั่งสอนครูให้ประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู

**ระยะที่ 2** ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการจัดตั้งสภาครูขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเรียกว่า “คุรุสภา” แต่คุรุสภาเองก็ทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารบุคคลมากกว่าการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพราะกฎหมายบัญญัติให้คุรุสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในเรื่องการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูทำได้เฉพาะเรื่องการพัฒนาวิชาชีพครูและจรรยาบรรณวิชาชีพครู เพราะกฎหมายยังไม่ให้อำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู กล่าวคือ คุรุสภาไม่มีอำนาจออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ประกอบกับ คุรุสภามีฐานะเป็นสภาในกระทรวงศึกษา

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 39.



ธิการการจัดตั้งสภาวิชาชีพครูในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม และเป็นสภาที่สภาวิชาชีพครู แม้ว่าในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแยกงานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจากคุรุสภา แต่คุรุสภาก็ยังทำหน้าที่ที่สภาวิชาชีพครูอยู่จนกระทั่งวันที่ 11 มิถุนายน 2546

**ระยะที่ 3** ในปี พ.ศ. 2546 นับตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป คุรุสภาเป็นสภาวิชาชีพครู โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่องค์กร วิชาชีพครูจึงมีหน้าที่ที่สมควรศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวิชาชีพครู และมาตรฐานทางกฎหมายในการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวต่อไป

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

มาตรการทางกฎหมายโดยทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูเป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายและวิชาชีพแพทย์ ประกอบด้วย ทฤษฎีองค์กร<sup>26</sup> คือ รัฐจะตราเป็นกฎหมายมหาชนจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เนื่องจากกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่รัฐหรือส่วนราชการเป็นองค์กรที่มีอำนาจออกกฎและคำสั่งทางปกครอง นอกนั้นเป็นกฎหมายเอกชน เพราะถือว่าเอกชนไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครอง ออกใบอนุญาต หรือใช้มาตรการทาง ปกครองได้ ฉะนั้นในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูจึงมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ซึ่งประกอบไปด้วย มาตรการทางกฎหมาย 11 ประการ ประกอบด้วย

- มาตรการที่ 1 การจัดตั้งต้องตราเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ
- มาตรการที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลและควบคุมกันเอง
- มาตรการที่ 3 มีสภาวิชาชีพที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- มาตรการที่ 4 มีองค์คณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ
- มาตรการที่ 5 มีผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ
- มาตรการที่ 6 มีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง
- มาตรการที่ 7 มีการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง
- มาตรการที่ 8 มีการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ
- มาตรการที่ 9 มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพ
- มาตรการที่ 10 มีการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพโดยรัฐ
- มาตรการที่ 11 มีโทษทางอาญา

<sup>26</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). กฎหมายปกครอง. หน้า 22.

**มาตรการที่ 1** การจัดตั้งต้องตราเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ กล่าวคือ การจะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ เพราะองค์กรวิชาชีพมีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การออกกฎข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพ ล้วนแต่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐจึงต้องตราเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับและหลักเกณฑ์ ต่างๆ และพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ประพฤติดังกล่าวที่บังคับขององค์กรวิชาชีพ

**มาตรการที่ 2** มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเอง มาตรการทางกฎหมายนี้ต้องการให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นองค์กร โดยถือว่า ไม่มีใครรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านวิชาชีพได้ดีกว่าผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ฉะนั้น มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพ โดยมีตัวแทนจากสมาชิกของกลุ่มหรือสมาชิกขององค์กรวิชาชีพเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานองค์กรวิชาชีพ รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกัน โดยได้รับมอบอำนาจควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพจากรัฐ เพราะอำนาจควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ อาทิ การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือกลุ่มบุคคลจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งรัฐจะมอบอำนาจดังกล่าวโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติว่าด้วยองค์กรวิชาชีพนั้น

**มาตรการที่ 3** มีสภาวิชาชีพที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพจะบัญญัติมาตรการทางกฎหมายให้มีสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชนเพราะการเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน<sup>27</sup> ก็เพื่อให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจพิเศษบางประการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถ้าหากเป็นเพียงนิติบุคคลเอกชนแล้วจะไม่สามารถมีอำนาจดังกล่าวได้

**มาตรการที่ 4** มีองค์กรคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ กฎหมายจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ให้มีองค์กรคณะบุคคลหรือคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบมาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพและผู้แทนของรัฐเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพตามขอบเขตที่

<sup>27</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. (2541). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. หน้า 182.

กฎหมายกำหนด โดยผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพจะมีจำนวนมากกว่าผู้แทนจากภาครัฐและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนผู้แทนภาครัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการในจำนวนที่น้อยกว่าผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพก็เพื่อให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพ

**มาตรการที่ 5** มีผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ มาตรการทางกฎหมายนี้บังคับให้ผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นวิชาชีพเดียวกันเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ บุคคลอื่นซึ่งไม่ได้ประกอบวิชาชีพ ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ การที่กฎหมายมีมาตรการให้ผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพก็เพื่อให้มีสิทธิต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ อาทิ มีสิทธิขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ มีสิทธิได้การเป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพครูในคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพครู เป็นต้น

**มาตรการที่ 6** มีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง มาตรการทางกฎหมายนี้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าสมาชิกขององค์กรวิชาชีพได้รับการพัฒนาทั้งความรู้ และคุณธรรมอย่างสม่ำเสมอและมีมาตรฐานวิชาชีพ โดยมีองค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานกลางในการพัฒนาวิชาชีพนั้น

**มาตรการที่ 7** มีการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง เหตุผลที่กฎหมายกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง<sup>28</sup> ในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ก็เนื่องจากองค์กรวิชาชีพเหล่านั้น ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถ จัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**มาตรการที่ 8** มีการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เหตุผลที่กฎหมายกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพใช้อำนาจกึ่งตุลาการ กล่าวคือ มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ อาทิ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู อันมีฐานะเป็นคำพิพากษาก็เนื่องจากองค์กรวิชาชีพได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิชาชีพ

**มาตรการที่ 9** มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพ กฎหมายขององค์กรวิชาชีพแต่ละวิชาชีพจะบัญญัติ มาตรการทางกฎหมายไว้ว่า เป็นวิชาชีพควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพนั้น โดยมีมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพรับขึ้นทะเบียนผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและประสงค์จะประกอบวิชาชีพนั้น โดยชำระค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนด้วย และห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุมโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือได้รับใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทางอาญา ทั้งนี้ เพราะวิชาชีพที่ควบคุมรัฐถือว่าเป็นวิชาชีพที่มีผลกระทบต่อประชาชนสูง

<sup>28</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 48.

เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมวิชาชีพนั้น การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูและเพื่อเข้าสู่วิชาชีพครูแล้วผู้นั้นก็ถูกดูแลควบคุมให้มีมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่องค์กรวิชาชีพครูกำหนด

**มาตรการที่ 10** มีโทษทางอาญา กฎหมายขององค์กรวิชาชีพทุกองค์กรวิชาชีพจะมีมาตรการทางกฎหมายลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดข้อปฏิบัติขององค์กรวิชาชีพ โดยกำหนดเป็นโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรการที่ 11** มีการกำกับดูแลการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพโดยรัฐ เนื่องจากองค์กรวิชาชีพครูได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้มีอำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎหลักเกณฑ์ต่าง ๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดรวมทั้งได้รับงบประมาณจากรัฐส่วนหนึ่ง กฎหมายจึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพถูกกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนโดยรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ

เมื่อได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศ โดยจะนำองค์กรวิชาชีพครูแห่งสก็อตแลนด์และประเทศฮ่องกงมาเป็นกรณีศึกษา ส่วนมาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูไทยก็จะกล่าวถึงครุสภาซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพครู

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูต่างประเทศ

#### 3.1.1 ประเทศสก็อตแลนด์<sup>29</sup>

ในประกาศสก็อตแลนด์ได้มีการจัดตั้งสภาครูสก็อตแลนด์ขึ้นอย่างเป็นทางการโดยพระราชบัญญัติสภาครูสก็อตแลนด์ ค.ศ. 1965 ทำหน้าที่

- (1) รักษาทะเบียนครู
- (2) ตรวจสอบมาตรฐานรายวิชาของสถาบันผลิตครู และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรฐาน การผลิตครูแก่รัฐมนตรี
- (3) พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับปริมาณการผลิตครู
- (4) รับรองรายวิชาครู และตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นระยะ
- (5) ปฏิบัติหน้าที่ด้านวินัยและปกป้องรักษาครูที่ขึ้นทะเบียนชั่วคราวว่า สมควรขึ้นทะเบียนเป็นครูดาวหรือไม่

<sup>29</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู*. หน้า 154 - 155.

สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์มีกรรมการจำนวน 49 คน โดยเป็นครูประจำการ 30 คน เลือกตั้งทุก 4 ปี เลือกตั้งโดยเพื่อนครูอีกจำนวน 19 คน เป็นตัวแทนจากมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา สถาบันผลิตครู หน่วยจ้างครู โบสถ์ วิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง และรัฐบาลกลาง สภาครูจัดตั้งขึ้นตามหลักการ คือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเอง เฉกเช่นวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ สภาครู สก๊อตแลนด์มีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมการเข้าสู่วิชาชีพครู

จะเห็นได้ว่า สภาครูหรือองค์กรวิชาชีพครูสก๊อตแลนด์ก็ประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น กล่าวคือ

1. สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ. 1965
2. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเอง คือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของตนเอง จึงมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเอง<sup>30</sup>
3. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีสภาวิชาชีพครูโดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตจากสถาบันผลิตครู แสดงว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติทางการสอน (Teaching Qualification : TQ) ถ้าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติทางการสอนและใบรับรองการสอนก็สามารถขึ้นทะเบียนกับสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ได้
4. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมีมาตรการทางกฎหมายให้มีคณะกรรมการจำนวน 49 คน ประกอบด้วย ครูประจำการ 30 คน และเลือกตั้งจากครูอีกจำนวน 19 คนเป็นตัวแทนจากมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา สถาบันผลิตครู หน่วยงานจ้างครู โบสถ์ วิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง และรัฐบาลกลาง โดยมีการเลือกตั้งทุก 4 ปี
5. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ครูที่มีคุณสมบัติทางการสอนและจ่ายค่าธรรมเนียมาแล้ว จะได้รับการขึ้นทะเบียนชั่วคราวและจะใช้เวลาทดลองงาน 2 ปี ส่วนครูที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรต้องเป็นผู้ที่มีคุณภาพทางการสอน (TQ) และผ่านการทดลองปฏิบัติงานสอนจึงแสดงให้เห็นครูดังกล่าวเมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว ถือเป็นสมาชิกของสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์โดยผลของกฎหมาย
6. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์รับรองรายวิชาครูและตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นระยะ และพิจารณาจาก

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. แหล่งเดิม. หน้า 155.

ผลการทดลอง ปฏิบัติงานของครูที่ขึ้นทะเบียนชั่วคราวว่า สมควรขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรหรือไม่ รวมทั้งฝึกอบรมบุคคลเข้าสู่วิชาชีพครูในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือในช่วงที่ยังไม่ได้จัดตั้ง สภาครูในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือด้วย

7. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ สภาครูแห่งสกอตแลนด์ปกป้องรักษาครูที่ขึ้นทะเบียนแล้ว แสดงให้เห็นว่า รัฐเป็นผู้มอบอำนาจของ ฝ่ายปกครอง ให้แก่สภาครูแห่งสกอตแลนด์ โดยให้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

8. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 มีมาตรการทางกฎหมายให้สภาครู แห่งสกอตแลนด์ใช้อำนาจศาลหรืออำนาจตุลาการ กล่าวคือ สภาครูแห่งสกอตแลนด์ทำหน้าที่ด้าน วินัยหรือจรรยาบรรณครู ซึ่งจะเห็นว่า การลงโทษทางครูสกอตแลนด์เป็นอำนาจของศาลหรือของ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวสภาครูแห่งสกอตแลนด์ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจ มหาชน

9. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ สภาครูแห่งสกอตแลนด์มีอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เฉกเช่นเดียวกับสภาวิชาชีพ ชั้นสูงอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนว่า ครูแห่งสกอตแลนด์มี องค์กรของครูกำกับควบคุมให้ครูได้รับการพัฒนาทั้งความรู้และคุณธรรม และมีมาตรการว่า ครูที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนครูจะทำการสอนมิได้

10. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 ก็มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ กำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูของสกอตแลนด์เช่นเดียวกับองค์กรวิชา ชีพอื่น กล่าวคือ รัฐมอบอำนาจมหาชนเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพครูให้แก่องค์กรวิชาชีพครูของส กอตแลนด์ ฉะนั้น รัฐจึงมีบทบาทในการกำกับดูแลทั้งในด้านนโยบายและความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้องค์กรวิชาชีพครูของสกอตแลนด์ทำหน้าที่นอกกรอบนโยบาย และกฎหมายว่าด้วยสภา วิชาชีพครูแห่งสกอตแลนด์

11. เมื่อกฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 วางมาตรการควบคุมวิชาชีพครู ไว้ตามข้อ 9 หากมีผู้ใดฝ่าฝืนก็ย่อมได้รับโทษทางอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูแห่งสกอต แลนด์

### 3.1.2 ประเทศฮ่องกง

ครูฮ่องกงเห็นว่า การศึกษาเป็นบริการสาธารณะทางสังคมที่ครูควรมีบทบาทอันสำคัญ ยิ่งจึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มวิชาชีพครูมาเป็นเวลานานพอสมควรว่า ครูควรจะได้รับอนุญาตให้

บริหารงานของตนเองเหมือนกับวิชาชีพอื่น<sup>31</sup> หมายความว่า ควรมีหน่วยงานทางวิชาชีพสำหรับครู เพื่อเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแล ส่งเสริมมาตรฐาน และพฤติกรรมของวิชาชีพครู การขึ้นทะเบียนครู มาตรฐาน การฝึกอบรม และการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่องและควรจะมีการจัดตั้งหน่วยงานวิชาชีพครูที่เป็นมืออาชีพขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลมาตรฐานของตนเอง และควรที่จะอยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเพื่อให้คุณภาพการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นเดียวกับบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานในวิชาชีพอื่น วัตถุประสงค์ของสภาครู ซึ่งเป็นหน่วยงานวิชาชีพครูก็มีหน้าที่เพื่อส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การส่งเสริมคุณภาพการศึกษาสำหรับนักเรียนของฮ่องกง

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสืบเนื่องมาจากปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการของฮ่องกง เป็นหน่วยงานที่ขึ้นทะเบียนครู ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพราะการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ หมายถึง ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลควบคุมกันเอง โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ แต่ที่ครูฮ่องกงเผชิญอยู่ในปัจจุบัน คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมวิชาชีพครูหาเป็นหน่วยงานของผู้ประกอบวิชาชีพครูไม่ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูฮ่องกง จึงทำให้ครูฮ่องกงรวมกลุ่มกันเรียกร้องเพื่อให้มีองค์กรวิชาชีพครูที่แท้จริง ซึ่งครูฮ่องกงก็ได้เตรียมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูโดยอาศัยประสบการณ์จากสภาครูสก๊อตแลนด์<sup>32</sup> ซึ่งมีประวัติอันยาวนานกว่า 30 ปี และวิทยาลัยครูศาสตร์แห่งออนตาริโอแคนาดา ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1996 เมื่อฮ่องกงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูแห่งฮ่องกงตามแบบของสภาครู สก๊อตแลนด์และวิทยาลัยครูศาสตร์แห่งออนตาริโอ แคนาดา องค์กรวิชาชีพของประเทศฮ่องกงจึงมีมาตรการทางกฎหมาย เช่นเดียวกับสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์

## บทสรุป

การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ที่ก่อตั้งขึ้นก่อนองค์กรวิชาชีพครู อาทิ องค์กรวิชาชีพแพทย์และองค์กรวิชาชีพทนายจะเห็นได้จากการจัดตั้งสภาครูหรือองค์กรวิชาชีพครูแห่งสก๊อตแลนด์ และฮ่องกง ย่อมมีมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูที่ประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมาย 11 มาตรการ ประกอบด้วย การจัดตั้งต้องตราเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพครู ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเอง

<sup>31</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. ข้อมูลที่ใช้เป็นแนวทางดำเนินงานองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. หน้า 151.

<sup>32</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า 208.



มีสภาครูเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีองค์คณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพครู มีผู้ประกอบวิชาชีพครูซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพครู มีการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง มีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู มีการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูโดยรัฐ และมีมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ปฏิบัติผิดกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครู

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูประเทศไทย.

ประเทศไทยได้มีแนวคิดจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูขึ้นครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2488 เรียกว่า “คุรุสภา” แต่องค์กรนี้มีผู้ใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลและควบคุมด้านวิชาชีพครูแต่กลับใช้อำนาจรัฐในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูกับการพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพครู จนกระทั่งปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ให้คุรุสภาทำหน้าที่เฉพาะงานพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพครู ส่วนงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การการบริหารส่วนจังหวัดคุรุสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ต่อไปอีก เพราะกฎหมายดังกล่าวถูกแก้ไขและโอนงานบริหารงานบุคคลข้าราชการครูของข้าราชการครูดังกล่าวไปให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงเห็นได้ว่า คุรุสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 จนถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2546 เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพครู หาใช่องค์กรวิชาชีพครูไม่ เพราะคุรุสภาในช่วงเวลาดังกล่าวมิได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้กำกับดูแลควบคุมตนเองในด้านวิชาชีพ ในประเด็นนี้ คุรุสภา ก็ทราบดีจึงได้ดำเนินความพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 หลายครั้ง จนกระทั่งมาประสบผลสำเร็จในปี 2546 กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาครู และบุคคลทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546 องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นของประเทศไทยจึงเกิดขึ้นตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มาตรา 7 ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา”

คุรุสภา ตามพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นของประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐในการกำกับของกระทรวงศึกษาธิการตามบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีความแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ อาทิ แพทยสภา สภาการพยาบาล และสภาทนายความ เป็นต้น

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพครูที่เรียกว่า “คุรุสภา” ไว้เช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่น ประกอบด้วย

มาตรการที่ 1 คุรุสภาจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 7

มาตรการที่ 2 กำหนดวัตถุประสงค์ของคุรุสภาไว้ในมาตรา 8 จำนวน 3 ประการ คือ **ประการที่ 1** กำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติงาน มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ **ประการที่ 2** กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ และ**ประการที่ 3** ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับวิชาชีพ

มาตรการที่ 3 กำหนดให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมาตรา 7 บัญญัติให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลในการกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

มาตรการที่ 4 กำหนดให้มีองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 12 และมาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 25

มาตรการที่ 5 กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเป็นสมาชิกสามัญของคุรุสภา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 59

มาตรการที่ 6 กำหนดให้มีการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดไว้ในมาตรา 8(1) และมาตรา 9(15)

มาตรการที่ 7 มีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ การออกข้อบังคับต่างๆ ทางวิชาชีพครู และการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู เป็นต้น ซึ่งมีกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในมาตรา 9(3) (4) และ (11)

มาตรการที่ 8 มีการใช้อำนาจถึงตุลาการหรืออำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดในการประกอบวิชาชีพครูมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไว้ในมาตรา 54 และมาตรา 55

มาตรการที่ 9 มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูมาตรการนี้มีกำหนดไว้ในมาตรา 43 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 56

มาตรการที่ 10 มีการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครู โดยรัฐ มาตรการนี้มีบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนขององค์กรวิชาชีพครู โดยกำหนดไว้ในมาตรา 75 และที่แตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่น คือ กฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครู กำหนดให้คุรุสภาเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของคุรุสภา รวมทั้งรายงานการเงินและ

บัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบตามมาตรา 76 กำหนดมาตรการให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีของครุสภาเป็นประจำทุกปีแล้วรายงานให้รัฐสภาทราบตามมาตรา 77

มาตรการที่ 11 มีโทษทางอาญา มาตรการนี้เป็นมาตรการทางกฎหมายให้ลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 43 มาตรา 46 และมาตรา 56 คือ ผู้ใดประกอบวิชาชีพครูโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูจากครุสภามีโทษจำคุก หรือมีโทษปรับ หรือมีโทษทั้งจำทั้งปรับ

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครูของประเทศไทยจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ส่วนใหญ่เหมือนกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย และเหมือนกับองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศ แต่ก็มีรายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายหลายมาตรการแตกต่างกับองค์กรวิชาชีพในประเทศไทย และแตกต่างกับองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

### บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ส่วนใหญ่มีมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่นที่มีอยู่ในประเทศไทย และต่างประเทศที่ประกอบไปด้วย การจัดตั้งครุสภาโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันดูแลควบคุมกันเอง มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการครุสภาเป็น ผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพครู หรือของครุสภามีผู้ประกอบวิชาชีพครู เป็นสมาชิกของครุสภา มีการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง มีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู มีการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูโดยรัฐ และมีมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ปฏิบัติผิดกฎหมาย ว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครู อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หลายมาตรการที่มีรายละเอียดแตกต่างกับมาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย และแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่ 3 มาตรการทางกฎหมายที่ 4 มาตรการทางกฎหมายที่ 9 และมาตรการทางกฎหมายที่ 10 ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

### 3.3 องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพ<sup>33</sup> (organismes professionnels) ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สถานทนายความ (ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (établissement public)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des médecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดีไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่ยอมรับแนวคิดในการยกย่อง “วิชาชีพ” ซึ่งนอกจากจะยกย่องพระสงฆ์แล้ว วิชาชีพที่ยุโรปยกย่องกันมาแต่โบราณและสมัยกลางก็คือ วิชาชีพนักกฎหมาย และวิชาชีพแพทย์ รวมเป็นวิชาชีพดั้งเดิม 3 วิชาชีพ คือ (1) พระสงฆ์ (2) แพทย์ (3) ทนายความ มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นในยุโรปดั้งเดิม จึงมีคณะที่สอนวิชาชีพทั้งสามและรวมกับคณะอักษรศาสตร์ที่สอนภาษาและศิลปวิทยาทั่วไปแล้ว จึงเป็น 4 คณะ ดังนั้น สี่คณะใหญ่ดั้งเดิมในมหาวิทยาลัยของยุโรปสมัยกลาง (Four great faculties of the medieval European universities) คือ

1. คณะเทววิทยา ฝึกอบรมให้คนเป็นพระสงฆ์
2. คณะนิติศาสตร์ สอนให้เป็นหมอความเป็นนักกฎหมาย
3. คณะแพทยศาสตร์ สอนให้เป็นหมอเป็นแพทย์
4. คณะศิลปศาสตร์ หรือคณะอักษรศาสตร์ สอนศิลปวิทยาทั่วไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประเทศฝรั่งเศสจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรก เช่น

<sup>33</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 71.

- สภานายความ (ordre des avocats)
- คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยุคนี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (établissement public)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีกหลายองค์กรวิชาชีพ คือ

1. องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation Paysanne)
2. องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des médecins)
3. องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes)
4. องค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens)

องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยุคตั้งแต่ปี 1940 เป็นต้นไปมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะเพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชน ได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเกี่ยวกับการศึกษาหรือองค์กรวิชาชีพครู

### 3.4 องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย

นับแต่ประเทศไทยได้รับกฎหมายสมัยใหม่<sup>34</sup> จากตะวันตกในช่วงรัชกาลที่ 4 – 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ความคิดเกี่ยวกับหลักธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสนาก็มิได้รับการกล่าวถึง แต่การอธิบายหลักนิติศาสตร์และจริยธรรมแห่งวิชาชีพจะเป็นไปตามแนวทางสมัยใหม่รวมทั้งมีการเปิดสอนวิชาชีพกฎหมายเป็นวิชาหนึ่งในระยะหลังด้วย

เมื่อ 50 ปีก่อน กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ แปลคำว่า “Profession” ว่า<sup>35</sup> “อาชีพปฎิญาณ” แต่คำแปลนี้ไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย ในปัจจุบันนี้คำแปลที่รู้จักกันแพร่หลายคือ คำว่า “วิชาชีพ” แต่เดิมในยุโรปจึงมิได้หมายถึง “อาชีพ” ในแง่การทำมาหากิน แต่มีความหมายในแง่เหล่าที่ว่าเป็น “งานที่คนอุทิศตนได้ตลอดชีวิต” และโดยการทำมาหากิน แต่มีความหมายในแง่ศาสนาคริสต์จะต้องผ่านการศึกษาอบรมในวิชาเทววิทยา (theology) เป็นเวลาหลายปี คำว่า “วิชาชีพ” จึงมีนัยเกิดขึ้นตามมาว่า “เป็นอาชีพที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ชั้นสูงที่จะต้องผ่านการ

<sup>34</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส. เล่มเดิม. หน้า 210.

<sup>35</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 115.

ศึกษา อบรม เป็นเวลาหลายปี และเป็นอาชีพที่เป็นหมู่ คณะที่มีขนบธรรมเนียมและจรรยาบรรณของหมู่คณะโดยเฉพาะ และหมู่คณะวิชาชีพนั้น ๆ จะคอยสอดส่องดูแลวาลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของวิชาชีพนั้น ๆ นอกจากพระสงฆ์จะได้รับการยกย่องแล้วที่ยุโรปยกย่องกันมาแต่โบราณและสมัยกลาง คือ “วิชาชีพดั้งเดิม 3 วิชาชีพ คือ (1) พระสงฆ์ (2) แพทย์ (3) ทนายความ มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นในยุโรปดั้งเดิมจึงมีคณะที่สอนวิชาชีพทั้ง 3 วิชาชีพ

ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับหลักวิชาชีพและการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพจากยุโรปเข้ามาในประเทศไทย โดยนำไปใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมก่อน ได้แก่ ทนายความ ต่อมาก็มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ขึ้น เช่น วิชาชีพแพทย์ (วิชาชีพเวชกรรม) วิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ เป็นต้น ในปัจจุบันองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยมีอยู่หลายองค์กร ได้แก่

1. สภานายความ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528
2. แพทยสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525
3. สภาการพยาบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528
4. สภาวิศวกร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542
5. สัตวแพทยสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545
6. สภาวิชาชีพบัญชี จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบัญชี พ.ศ. 2547
7. ครูสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หลายอาชีพในประเทศไทยมีการพัฒนาไปสู่การเป็นวิชาชีพและในอนาคตจะมีผู้ขอจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพอีกหลายอาชีพ เช่น เกษตรกร เป็นต้น

### 3.5 เปรียบเทียบองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย

3.5.1 ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรวิชาชีพผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สภานายความและคณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม คือ สภานายความ แต่ไม่มีคณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม

3.5.2 ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรวิชาชีพแพทย์และวิชาชีพเภสัชกร ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพแพทย์ประกอบด้วย แพทยสภา สัตวแพทยสภาและสภาการพยาบาล

3.5.3 ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรวิชาชีพสถาปนิก ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพวิศวกร เรียกว่า สภาวิศวกรและองค์กรวิชาชีพสถาปนิก เรียกว่า สภาสถาปนิก

3.5.4 ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรวิชาชีพเกษตรกร ประเทศไทยไม่มีองค์กรวิชาชีพเกษตรกร

3.5.5 ประเทศฝรั่งเศสไม่มีองค์กรวิชาชีพทางการศึกษาหรือองค์กรวิชาชีพครู ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา”

3.5.6 ประเทศฝรั่งเศสไม่มีองค์กรวิชาชีพบัญชี ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพบัญชี เรียกว่า สภาวิชาชีพบัญชี

### 3.6 สารสำคัญของกําหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเวชกรรมหรือแพทยสภา

ผู้เขียนได้ศึกษาพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 แล้วเห็นว่าวิชาชีพเวชกรรมมีผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีความเหมือนวิชาชีพทางการศึกษาหรือวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น (ศึกษานิเทศก์) ดังนี้

1. ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ประกอบไปด้วยแพทย์หลายสาขาและแพทย์ซึ่งเป็นผู้บริหารที่ประกอบวิชาชีพเวชกรรม เช่นเดียวกับผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

2. ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มีทั้งผู้ที่ประกอบวิชาชีพในหน่วยงานของรัฐที่มีสภาพเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่ประกอบวิชาชีพในหน่วยงานเอกชนที่ไม่มีสภาพเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

จากข้อเหมือนทั้ง 2 ข้อ จึงขอนำสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาเขียนไว้ในท้ายบทที่ 3 เพื่อจะได้นำไปประกอบการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มีดังต่อไปนี้

#### 1. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้ว และมีบทบัญญัติหลายประการที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยสมควรปรับปรุงให้เหมาะสม เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนให้รัดกุมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัตินี้ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511)

#### 2. สถานภาพของแพทยสภา

มาตรา 6 ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “แพทยสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้แพทยสภาเป็นนิติบุคคล

### 3. วัตถุประสงค์ของแพทยสภา

#### มาตรา 7 แพทยสภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

(2) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์

(3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก

(4) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์และการสาธารณสุข

(5) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการแพทย์ และการสาธารณสุขของประเทศ

(6) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย

### 4. อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา

#### มาตรา 8 แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

(2) พักใช้ใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

(3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิปัตร์ในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ

(4) รับรองหลักสูตรต่างๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์

(5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน (4)

(6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิปัตร์แสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่างๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิปัตร์อื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

### 5. คณะกรรมการแพทยสภา

#### มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแพทยสภา”

ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย เจ้ากรมแพทย์ทหารบกเจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ คณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกอีกจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งในขณะเลือกตั้งแต่ละวาระและให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ



**มาตรา 15** ให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งประชุมกันเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกแพทยสภา อุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่งและอุปนายกแพทยสภาคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกแพทยสภาเลือกสมาชิกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 17 เพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการหนึ่งคน และเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ และเหรียญอีกตำแหน่งละหนึ่งคน ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของที่ประชุมกรรมการ

นายกแพทยสภา อุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่ง และอุปนายกแพทยสภาคนที่สองให้ดำรงตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้ง และเลขาธิการ รองเลขาธิการ และเหรียญให้พ้นจากตำแหน่งตามนายกแพทยสภา

**มาตรา 16** การเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 14 การเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 15 และการเลือกหรือการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 20 ให้เป็นไปตามข้อบังคับแพทยสภา

**มาตรา 17** กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งและกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 15 ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (2) เป็นผู้ไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (3) เป็นผู้ไม่เคยถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย

**มาตรา 18** กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่ได้

**มาตรา 19** นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 15 วรรคสาม มาตรา 18 หรือ มาตรา 20 วรรคสี่แล้ว กรรมการซึ่งได้รับเลือกหรือได้รับเลือกตั้งและกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 13 หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรา 17

**มาตรา 20** เมื่อตำแหน่งกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งว่างลงก่อนครบวาระให้คณะกรรมการเลือกสมาชิกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 17 เป็นกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลง

ในกรณีตำแหน่งกรรมการดังกล่าวว่างลงรวมกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งกรรมการขึ้นแทน โดยสมาชิกภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่จำนวนกรรมการดังกล่าวได้ว่างลงเกินกึ่งหนึ่ง

ถ้าวาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะกรรมการจะให้มีการเลือกหรือเลือกตั้งกรรมการแทนหรือไม่ก็ได้

ให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมซึ่งตนแทน

**มาตรา 22** นายกแพทยสภา อุปนายกแพทยสภา เลขาธิการ รองเลขาธิการ และ  
 ทรัยฎิกมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) นายกแพทยสภามีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินกิจการของแพทยสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามมติของ  
 คณะกรรมการ

(ข) เป็นผู้แทนแพทยสภาในกิจการต่าง ๆ

(ค) เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ

นายกแพทยสภาอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตามที่เห็น  
 สมควรได้

(2) อุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่งเป็นผู้ช่วยนายกแพทยสภาในกิจการอันอยู่ในอำนาจ  
 หน้าที่ของนายกแพทยสภาตามที่นายกแพทยสภามอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนนายกแพทยสภา  
 เมื่อนายกแพทยสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(3) อุปนายกแพทยสภาคนที่สอง เป็นผู้ช่วยนายกแพทยสภาในกิจการอันอยู่ในอำนาจ  
 หน้าที่ของนายกแพทยสภาตามที่นายกแพทยสภามอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนนายกแพทยสภา  
 เมื่อทั้งนายกแพทยสภาและอุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(4) เลขาธิการมีอำนาจหน้าที่

(ก) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่แพทยสภาทุกระดับ

(ข) ควบคุมรับผิดชอบในงานธุรการทั่วไปของแพทยสภา

(ค) รับผิดชอบในการดูแลรักษาทะเบียนสมาชิก ทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวช  
 กรรมและทะเบียนอื่นๆ

(ง) ควบคุม ดูแลทรัพย์สินของแพทยสภา

(จ) เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

(5) รองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยเลขาธิการในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ  
 ตามที่เลขาธิการมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนเลขาธิการเมื่อเลขาธิการไม่อยู่ หรือไม่สามารถ  
 ปฏิบัติหน้าที่ได้

(6) ทรัยฎิกมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รับผิดชอบการบัญชี การเงิน และการงบประมาณของแพทยสภา

**6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแพทยสภา**

**มาตรา 21** ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7
- (2) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภา
- (3) ออกข้อบังคับว่าด้วย
- (ก) การเป็นสมาชิก
  - (ข) การกำหนดโรคตามมาตรา 11 (5)
  - (ค) การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่นๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้
  - (ง) การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 16
  - (จ) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต แบบและประเภทใบอนุญาต
  - (ฉ) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม
  - (ช) การรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม
  - (ซ) การประชุมคณะกรรมการและคณะกรรมการ
  - (ฌ) การจัดตั้ง การดำเนินการ และการเลิกวิทยาลัยวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ
  - (ญ) คุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา 28
  - (ฎ) เรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภา หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาตามกฎหมายอื่น
- ภายใต้บังคับมาตรา 25 ข้อบังคับแพทยสภาที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 7. การประชุมคณะกรรมการแพทยสภา

**มาตรา 23** การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มติของที่ประชุม ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 13 (3) มติของที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ

การประชุมคณะกรรมการให้นำความในวาระหนึ่งและวาระสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 24** สถานายกพิเศษจะเข้าฟังการประชุม และชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุม คณะกรรมการ หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังแพทยสภาในเรื่องใด ๆ ก็ได้

**มาตรา 25** มติของที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องดังต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบ จากสถานายกพิเศษก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้

- (1) การออกข้อบังคับ
- (2) การกำหนดงบประมาณของแพทยสภา
- (3) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 13 (3)
- (4) การวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 39

ภายใต้บังคับวรรคหนึ่ง การดำเนินการตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องอื่นใด หากคณะกรรมการเห็นสมควร อาจขอความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษก่อนได้

ให้นายกแพทยสภาเสนอมติในเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษหรือในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรขอความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษต่อสถานายกพิเศษ โดยมีชักช้า สถานายกพิเศษอาจมีคำสั่งยับยั้งมตินั้นได้ ในกรณีที่มีได้ยับยั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับมติที่นายกแพทยสภาเสนอ ให้ถือว่าสถานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น

ถ้าสถานายกพิเศษยับยั้งมิได้ ให้คณะกรรมการประชุมอีกครั้งหนึ่ง ในการประชุมครั้งนั้น ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้

## 8. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

**มาตรา 5** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 10** ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสถานายกพิเศษแห่งแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

## 9. รายได้ของแพทยสภา

**มาตรา 9** แพทยสภาอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) ค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) ผลประโยชน์จากการลงทุนและกิจการอื่น
- (4) ทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาคและการช่วยเหลือ

## 10. สมาชิกแพทยสภา

**มาตรา 11** สมาชิกแพทยสภาได้แก่ผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีความรู้ในวิชาชีพเวชกรรม โดยได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ที่แพทยสภารับรอง
- (3) ไม่เป็นผู้ประพฤตเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (4) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (5) ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือไม่เป็นโรคที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

**มาตรา 12** สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกมีดังต่อไปนี้

- (1) ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ขอหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ หรือขอหนังสือแสดงวุฒิอื่นๆ ในวิชาชีพเวชกรรม โดยปฏิบัติตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการนั้น
- (2) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของแพทยสภาส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และในกรณีที่สมาชิกร่วมกันตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับกิจการของแพทยสภา คณะกรรมการต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอทราบโดยมิชักช้า

(3) เลือก รับเลือก หรือรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ

(4) มีหน้าที่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตนตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 13** สมาชิกภาพของสมาชิกย่อมสิ้นสุดเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการให้พ้นจากสมาชิกภาพ เพราะเห็นว่าเป็นผู้นำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามมาตรา 11 (3) หรือ (4)
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 11 (1) (2) หรือ (5)

## 11. การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

**มาตรา 26** ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ว่าพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่กระทำต่อตนเอง
- (2) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรมโดยไม่รับสินจ้างรางวัล แต่การช่วยเหลือเยียวยาดังกล่าวต้องมีใช่เป็นการกระทำทางศีลธรรม การใช้รังสี การฉีดยาหรือสารใดๆ เข้าไปในร่างกายของผู้ป่วย การแทงเข็มหรือการฝังเข็มเพื่อบำบัดโรคหรือระงับความรู้สึก หรือการให้ยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณีแก่ผู้ป่วย
- (3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรม ในความควบคุมของสถาบันการศึกษาของรัฐบาล สถาบันการศึกษาที่รัฐบาลอนุมัติให้จัดตั้ง สถาบันทางการแพทย์ของรัฐบาล สถาบันการศึกษาหรือสถาบันทางการแพทย์อื่นที่คณะกรรมการรับรอง ที่กระทำการฝึกหัดหรือฝึกอบรมวิชาชีพเวชกรรม หรือการประกอบโรคศิลปะภายใต้ความควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้ฝึกหัด หรือผู้ให้การฝึกอบรม ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือผู้ประกอบโรคศิลปะ
- (4) บุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือสภากาชาดไทยมอบหมายให้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือประกอบโรคศิลปะในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือผู้ประกอบโรคศิลปะในสาขานั้นๆ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (5) ผู้ประกอบโรคศิลปะซึ่งประกอบโรคศิลปะตามข้อจำกัด และเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ
- (6) การประกอบวิชาชีพเวชกรรมของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการซึ่งมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะกรรมการ
- (7) การประกอบโรคศิลปะของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการ ซึ่งมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะของต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

**มาตรา 27** ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำว่า แพทย์ นายแพทย์ แพทย์หญิง หรือนายแพทย์หญิงหรือใช้อักษรย่อของคำดังกล่าว หรือใช้คำแสดงวุฒิการศึกษาทางแพทยศาสตร์ หรือใช้อักษรย่อของวุฒิดังกล่าวประกอบกับชื่อหรือนามสกุลของตน หรือใช้คำหรือข้อความอื่นใดที่แสดงให้เห็นผู้อื่นเข้าใจว่า

ตนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าว ให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์

**มาตรา 28** ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอม ให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีหรือหนังสืออนุมัติเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขานั้น ๆ จากแพทยสภาหรือที่แพทยสภารับรองหรือผู้ ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับแพทยสภา

**มาตรา 29** การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิปริญญาตรี แสดงความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรมให้เป็นไปตามข้อบังคับแพทยสภา

**มาตรา 30** ผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องเป็นสมาชิกแห่งแพทยสภา และมี คุณสมบัติอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใดขาดจากสมาชิกภาพ ให้ใบอนุญาตของผู้นั้นสิ้นสุด ลง

**มาตรา 31** ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษาราชการแห่งวิชาชีพเวชกรรม ตามที่ กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

**มาตรา 32** บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวช กรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใด มีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นโดยทำ เรื่องยื่นต่อแพทยสภา

บุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชา ชีพเวชกรรมโดยทำเรื่องยื่นต่อแพทยสภา

คณะกรรมการมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้มีพฤติการณ์ที่สมควรให้มีการ สืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

สิทธิการกล่าวหา และสิทธิการกล่าวโทษ สิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว และรู้ตัว ผู้ประพฤติดิจจริต ทั้งนี้ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 33** เมื่อแพทยสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือกล่าวโทษตามมาตรา 32 ให้ เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม โดยมีชกษา

**มาตรา 34** คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมประกอบด้วย ประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าคณะละสามคน คณะอนุกรรมการ จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 33 แล้วทำรายงาน พร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

**มาตรา 35** เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณารายงานและความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา
- (2) ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นมีมูล
- (3) ให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูล

**มาตรา 36** คณะอนุกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งจากสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าคณะละสามคน คณะอนุกรรมการสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนสรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

**มาตรา 37** ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและของคณะอนุกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและอนุกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน

**มาตรา 38** ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใดๆ มาให้คณะอนุกรรมการสอบสวน

คำชี้แจงให้ยื่นต่อประธานอนุกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันได้รับแจ้งจากประธานอนุกรรมการสอบสวน หรือภายในกำหนดเวลาที่คณะอนุกรรมการสอบสวนจะขยายให้



**มาตรา 39** เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการอาจให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) ว่ากล่าวตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

ภายใต้บังคับมาตรา 25 คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุดและให้ทำเป็นคำสั่งแพทยสภา

**มาตรา 40** ให้เลขาธิการแจ้งคำสั่งแพทยสภาตามมาตรา 39 ไปยังผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบ และให้บันทึกคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมด้วย

**มาตรา 41** ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้ถือว่ามิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้นับแต่วันที่คณะกรรมการสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น

ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ผู้ใดถูกศาลพิพากษาลงโทษตามมาตรา 34 และคดีถึงที่สุดแล้ว ให้คณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

**มาตรา 42** ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต แต่เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตและได้ปฏิเสธการออกใบอนุญาต ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้อีกต่อเมื่อสิ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถ้าคณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาตเป็นครั้งที่สองแล้ว ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิขอรับใบอนุญาตอีกต่อไป

## 12. บทกำหนดโทษ

**มาตรา 43** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 44** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 หรือ มาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 13. อัตราค่าธรรมเนียม

- |   |                |
|---|----------------|
| (1) ค่าขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม                        | ฉบับละ 500 บาท |
| (2) ค่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม                   | ฉบับละ 200 บาท |
| (3) ค่าหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม | ฉบับละ 300 บาท |
| (4) ค่าใบแทนใบอนุญาต  | ฉบับละ 100 บาท |

### 3.7 เปรียบเทียบคุรุสภากับแพทยสภา

จากการศึกษาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 แล้วพบว่าวิชาชีพทางการศึกษากับวิชาชีพเวชกรรมเป็นวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยและเกิดขึ้นมานานในเวลาใกล้เคียงกัน เพื่อประกอบการวิเคราะห์ในบทที่ 4 จึงเปรียบเทียบคุรุสภากับแพทยสภา ดังต่อไปนี้

3.7.1 คุรุสภาและแพทยสภาจัดตั้งขึ้นโดยการตรากฎหมายชั้นพระราชบัญญัติ

3.7.2 คุรุสภาและแพทยสภามีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเข้าเป็นองค์กรเพื่อดูแลและควบคุมกันเอง

3.7.3 คุรุสภาและแพทยสภามีสถานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่คุรุสภาเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ต่างกับแพทยสภากฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้อยู่ในกำกับของกระทรวง ทบวง กรมใด

3.7.4 คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจของคุรุสภาและคณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้ใช้อำนาจของแพทยสภา แต่คณะกรรมการคุรุสภามีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาน้อยกว่ากรรมการที่มาจากผู้แทนภาครัฐ ส่วนคณะกรรมการแพทยสภามีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเท่ากับผู้แทนที่มาจากภาครัฐ (กรรมการ โดยตำแหน่งกับกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง)

3.7.5 เลขานุการคุรุสภาไม่ได้เป็นกรรมการในคุรุสภา กรรมการคุรุสภาเป็นเพียงเลขานุการ แต่เลขานุการแพทยสภาเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการแพทยสภา

3.7.6 คุรุสภา มีผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอ่าน (ศึกษานิเทศก์) ทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นสมาชิกของคุรุสภาและถูกควบคุมในการประกอบวิชาชีพตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ส่วนแพทยสภาก็มีผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมทั้งที่เป็นแพทย์ และผู้บริหาร โรงพยาบาลและสถาน

พยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นสมาชิกของแพทยสภา ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

3.7.7 ครูสภาและแพทยสภา มีการพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพของตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมในการประกอบวิชาชีพ

3.7.8 ครูสภาและแพทยสภา มีอำนาจในการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง และมีอำนาจในการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

3.7.9 ครูสภาและแพทยสภา มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายมหาชนที่รัฐมอบอำนาจให้

3.7.10 ครูสภาและแพทยสภา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนจากฝ่ายบริหาร ระดับนโยบาย เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและไม่ได้มีการละเมิดกฎหมาย

3.7.11 ครูสภาเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใหม่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน จึงอยู่ในการกำกับดูแลควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ อีกกรณีหนึ่งนอกจากถูกกำกับดูแลควบคุมให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและมีให้ละเมิดกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างกับแพทยสภาที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติให้แพทยสภาอยู่ในกำกับกระทรวง ทบวง กรมใดจึงมีอิสระในการดำเนินงานที่เป็นอิสระมากกว่าครูสภา

3.7.12 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กับพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้บัญญัติบทลงโทษทางอาญาสำหรับกรณีมีการกระทำผิดต่อองค์กรวิชาชีพหรือบุคคลหรือหน่วยงาน

ในบทที่ 4 ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทยต่อไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการ ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทย

การศึกษาในบทนี้ จะทำการศึกษาเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู หรือวิชาชีพทางการศึกษาของประเทศไทยโดยการวิเคราะห์จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และนำประเด็นจากรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรมาวิเคราะห์ด้วย

#### 4.1 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู

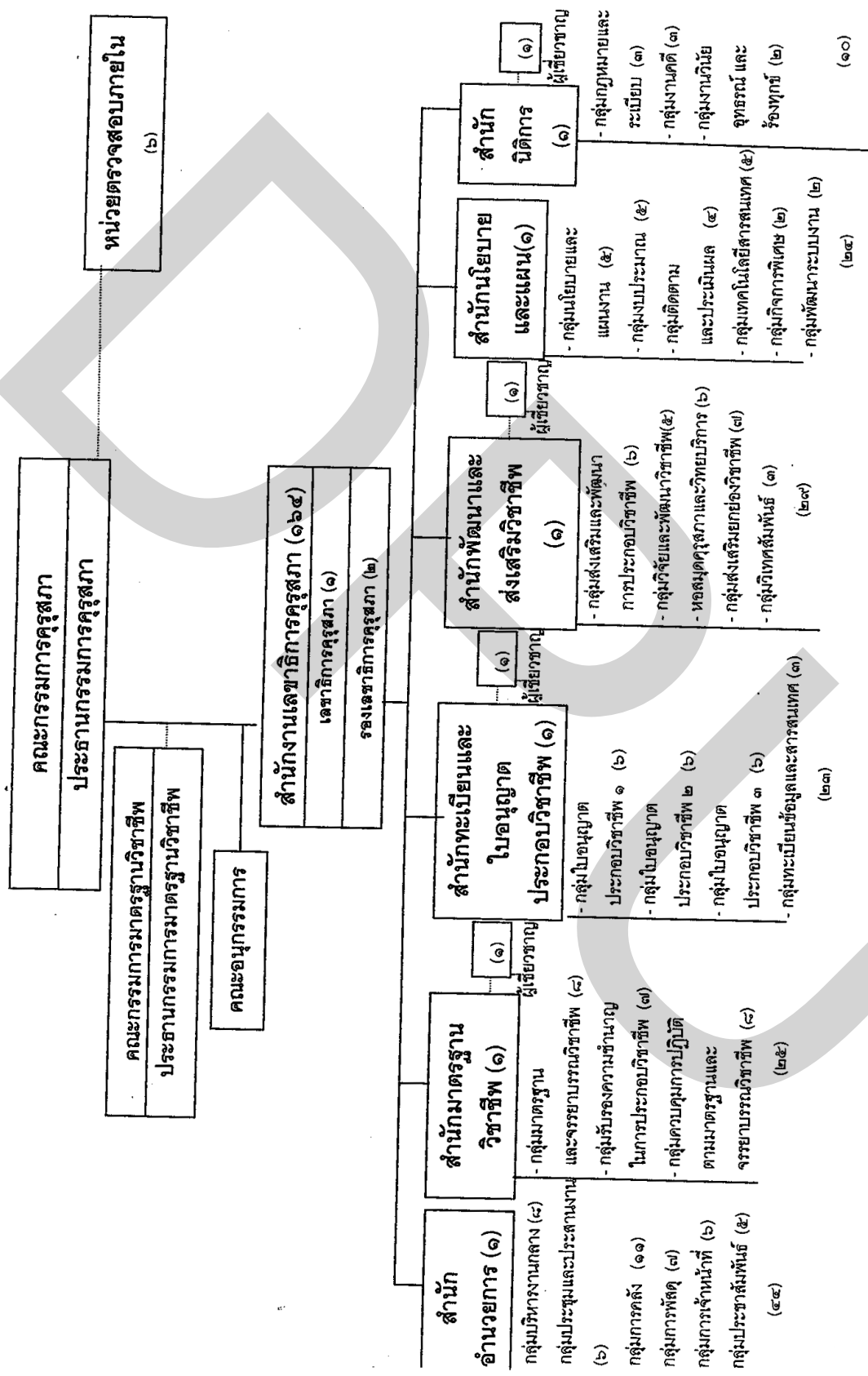
การจัดตั้งครูสภาขึ้นครั้งแรกจัดตั้งโดยกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ครูสภา หรือ องค์กรวิชาชีพครูจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการเรียกว่า “ครูสภา” และให้สภานี้เป็นนิติบุคคล ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ตามความในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ครูสภาตามกฎหมายใหม่ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 นอกจากจะเป็นสภาครูและยังเป็นสภาที่ครอบคลุมถึงบุคลากรทางการศึกษาอื่นซึ่งตามคำนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติให้คำจำกัดความคำว่า “บุคลากรทางการศึกษา” ไว้ว่า “บุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ “ ครูสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ถูกแก้ไขจากเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

ในการประชาพิจารณ์โดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้มอบหมายให้คุรุสภาจัดประชาพิจารณ์สาระสำคัญขององค์กรวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูทั่วประเทศ โดยจัด 30 จังหวัดเป็นศูนย์ประชาพิจารณ์(มีครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้าร่วมประชาพิจารณ์) ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดสุโขทัย แพร่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และพิษณุโลก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดมุกดาหาร มหาสารคาม นครราชสีมา อุบลราชธานี ขอนแก่น อุดรธานี และสุรินทร์ ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี เพชรบุรี พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ปทุมธานี ลพบุรี และนครสวรรค์ ภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา และปราจีนบุรี ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา ภูเก็ต ระนอง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และนราธิวาส ส่วนกลางจัดที่หอประชุมคุรุสภา ในการประชาพิจารณ์กำหนดจัดระหว่างวันที่ 29 มีนาคม ถึง 28 เมษายน 2543 ผลการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นเรื่ององค์กรวิชาชีพครู สรุปได้ว่า ความเห็นเป็นส่วนใหญ่ให้องค์กรวิชาชีพครูมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>36</sup>เท่านั้น มิได้มีความเห็นให้คุรุสภาหรือสภาวิชาชีพครูอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงศึกษาธิการ และในขั้นพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... ในการประชุมครั้งที่ 2<sup>37</sup> วันที่ 28 สิงหาคม 2545 ซึ่งเป็นวันที่พิจารณามาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้กล่าวถึงว่าเป็นเพราะเหตุใดจึงบัญญัติให้คุรุสภาอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ผู้เขียนเห็นว่า ต้นเหตุอยู่ที่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติสภาครูมีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ หากจะแก้ไขมิให้องค์กรวิชาชีพครูอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวด้วย ถ้าไปดูกฎหมายการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่างๆ ในประเทศไทยซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสถาปนากายภาพ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ต่างก็บัญญัติไว้เพียงให้สภาวิชาชีพเหล่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มิได้บัญญัติให้เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของกระทรวงเจ้าสังกัดแต่อย่างใด องค์กรวิชาชีพเหล่านั้นจึงมีอิสระในการบริหารงานมากกว่าคุรุสภา เพราะองค์กรวิชาชีพที่มีได้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชนจึงมีสภาพคล่องในการบริหารจัดการกว่าองค์กรวิชาชีพที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐและในปัจจุบันได้จัดโครงสร้างการบริหารของคุรุสภาโดยระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2547 ไว้ดังนี้

<sup>36</sup> กระทรวงศึกษาธิการ. (2543). สาระสำคัญขององค์กรวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. (รายงานผลการประชาพิจารณ์). หน้า 19.

<sup>37</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ครั้งที่ 2 วันที่ 28 สิงหาคม 2545



หมายเหตุ

\*ไม่รวมพนักงาน (๑๐) และลูกจ้าง (๕)

จากการวิเคราะห์จากบทบัญญัติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ประกอบกับ ความเห็นของนักทฤษฎีกฎหมายและสรุปผลการประชุมกลุ่มเรื่องทิศทางการพัฒนาวิชาชีพครูตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติวันที่ 5 เมษายน 2542<sup>38</sup> และรูปแบบขององค์การมหาชนดังกล่าวแล้วเห็นคุณสภาซึ่งทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพครูมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในเป็นแบบองค์กรของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นแบบองค์การมหาชนอิสระทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพครู จึงถูกรัฐกำกับควบคุมทั้งในด้านบริหารงานทั่วไปและการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนการจัดองค์การแบบนี้หนีไม่พ้นที่รัฐจะเข้าแทรกแซงการดำเนินงานได้ทุกโอกาส ซึ่งกรณีแทรกแซงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเคยเกิดขึ้นมาแล้ว ในการเลือกตั้งกรรมการคุรุสภาชุดแรก เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2546 ถ้าจะป้องกันมิให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายปกครองต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 7 โดยตัดคำว่า “ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ” ออก

#### 4.2 วัตถุประสงค์ของคุรุสภา

วัตถุประสงค์ของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของคุรุสภาสมัยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เพราะมีการตัดวัตถุประสงค์ด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพออกแล้วนำไปบัญญัติไว้ในหน่วยงานใหม่คือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนคุรุสภามีวัตถุประสงค์ ประการแรก กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ ประการที่สอง กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพและประการสุดท้าย ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และผู้เขียนเห็นว่า เป็นวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมตามแนวคิดการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปแล้ว

#### 4.3 ความเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 7 บัญญัติให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล และเพื่อประกอบการวิเคราะห์ว่าคุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือนำความหมาย ประเภทของนิติบุคคลมากล่าวไว้ก่อนจะวิเคราะห์

<sup>38</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2543-2548). นานาทศนะประกอบการพิจารณาจัดทำสารบัญญัติเพื่อการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู. หน้า 4.

#### 4.3.1 ความหมายและประเภทของนิติบุคคล

##### 4.3.1.1 ความหมายของนิติบุคคล

บุคคลคือสิ่งที่มีความเป็นอยู่ที่สามารถทรงสิทธิและหน้าที่ได้ บุคคลจึงเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย (subject of law) อันเป็นสถาบันพื้นฐานของระบบกฎหมาย<sup>39</sup> บุคคลในกฎหมายคืออะไรนั้น อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า มีทฤษฎีต่างๆ มากมาย สำหรับนิติบุคคลนั้นมีตั้งแต่ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นเรื่องสมมุติเพื่อให้เกิดผลตามที่กำหนดต้องการไปจนถึงทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องมีกฎหมายจัดตั้งและถือว่ากฎหมายเพียงแต่รับรู้ความมีอยู่ของสิ่งซึ่งเป็นวัตถุในกฎหมาย (บุคคล) ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงแล้วเท่านั้นเอง และทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลโดยแท้จริงไม่มีหากคงมีแต่ความสัมพันธ์อันซับซ้อนของคนธรรมดาในกลุ่มหนึ่งในบางกรณีเท่านั้น ถึงแม้ว่าแต่ละทฤษฎีจะยังมีข้อบกพร่องไม่อาจถือว่าทฤษฎีใดเป็นที่ถูกต้องเพียงทฤษฎีเดียวก็ตาม แต่ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเกิดขึ้นได้เองโดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเฉพาะ (positive law) ก็มีอยู่<sup>40</sup>

สำหรับกฎหมายไทยนั้น ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล เห็นว่าถือตามทฤษฎีที่ว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายคือเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้น<sup>41</sup>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ในปี พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 ดังนี้

“มาตรา 65 นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

มาตรา 67 ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น”

<sup>39</sup> บทบรรณาธิการ. (2530). วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2.

<sup>40</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2530). “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2. หน้า 29.

<sup>41</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2523). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 97 - 98.



#### 4.3.1.2 ประเภทของนิติบุคคล

(1) ในต่างประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและมีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนดังเช่นประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการแบ่งประเภทนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

(ก) นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนนั้นอาจมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไร เช่น บริษัท หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไร เช่น สมาคม สหภาพ สหกรณ์ หรือมูลนิธิ เป็นต้น

(ข) ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้นได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระ (établissements publics) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารหรือทางเทคนิค<sup>42</sup>

(2) สำหรับประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า อาจจำแนกนิติบุคคลออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(ก) นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน คือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยบทกฎหมาย ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่นๆ องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนาด้วย

(ข) นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน คือนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้ว

(3) ต่อมาเมื่อได้มีการตรวจชำระประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 เสร็จแล้วในปี พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า ให้องค์กรหรือหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นทบวงการเมืองตามความหมายของมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไป

<sup>42</sup> โภคิน พลกุล. (2530). “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2. หน้า 284 - 285.

#### 4.3.2 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

##### 4.3.2.1 ในกฎหมายต่างประเทศ

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ไม่เป็นนิติบุคคลนอกจากรัฐแล้วยังมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสอีก 2 ประเภท คือ

(ก) องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางพื้นที่ เช่น เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล

(ข) องค์กรมหาชนอิสระ (établissements publics) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิค เช่น มหาวิทยาลัย และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น<sup>43</sup>

##### 4.3.2.2 ในกฎหมายไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำอธิบายไว้ว่านิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามหลักกฎหมายไทย อาจจำแนกได้ดังนี้

###### (1) ทบวงการเมือง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 (เดิม) บัญญัติว่า “ทบวงการเมืองนั้นคือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศบาลปกรองท้องถิ่น และเทศบาลทั้งหลาย”

###### (2) องค์กรของรัฐบาล

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้คำอธิบายต่อไปว่า นอกจาก “ทบวงการเมือง” ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง ประเภทสำคัญที่มีอำนาจจัดทำราชการแล้ว ยังมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามกฎหมายปกครองของไทยอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งอันซึ่งไม่ถือว่าเป็นราชการ แต่ไปรวมอยู่ในจำพวก “ทบวงการเมือง” อีกด้วย นิติบุคคลดังกล่าว คือ “องค์กรของรัฐบาล” ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งและให้สภาพนิติบุคคลเป็นรายๆ ไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือบริหารเอกชนขอฝ่ายปกครองในรูปที่ไม่ใช่ราชการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐบาลก็ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ

###### (3) วัดในพระพุทธศาสนา

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของไทยนั้น นอกจากทบวงการเมืองและองค์กรของรัฐบาลแล้ว ยังมีวัดในพระพุทธศาสนาอีกประเภทหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

<sup>43</sup> โภคิน พลกุล. (2525). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 286-287.

คุรุสภาจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติคือ พระราชบัญญัติ คุรุสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และมาตรา 7 บัญญัติคุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูโดยใช้ อำนาจในกฎหมายมหาชน มีคณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา 20 ส่วนสำนักงาน เลขาธิการคุรุสภาเป็นเพียงหน่วยงานธุรการของคุรุสภามีเลขาธิการ คุรุสภาคนหนึ่งบริหารกิจการ ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา รวมทั้งดำเนินการตามที่ประธานกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการ คุรุสภา ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรือคณะกรรมการ มาตรฐานวิชาชีพ มอบหมายสำนักงาน เลขาธิการคุรุสภาหาได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาหลักความเป็นนิติบุคคลที่ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล กล่าวในข้อ 4.3.2.2 (3) แล้ว เห็นว่าคุรุสภามีฐานะเป็นนิติ บุคคลในระบบกฎหมายไทยประเภทนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเพราะคุรุสภาเป็นองค์กรของรัฐ บาลและจัดตั้งตามกฎหมายมหาชน

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย และ พบว่า กฎหมายได้บัญญัติให้สภาวิชาชีพแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับคุรุสภา แต่มิได้ บัญญัติให้องค์กรวิชาชีพเหล่านั้นอยู่ในกำกับของกระทรวงเจ้าสังกัด การที่กฎหมายบัญญัติให้ คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา 7 ทำให้คุรุสภาเป็นหน่วย งานของรัฐ และได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น มี องค์กรบริหารงาน มีทรัพย์สิน และงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการ ฟ้องร้องหรือถูกฟ้องต่อศาลได้ แต่การมีฐานะเป็นนิติบุคคลของ คุรุสภามีได้ทำให้เป็นอิสระอย่าง เต็มขาดแยกตัวอย่างไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐเพียงแต่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์จากรัฐในลักษณะ ” อำนาจบังคับบัญชา” มาเป็น ”อำนาจควบคุมกำกับ” เท่านั้น เมื่อพิจารณาการเป็นนิติบุคคลตาม กฎหมายมหาชนของคุรุสภาแล้ว ทำให้คุรุสภามีอำนาจพิเศษบางประการ อาทิ นิติกรรมของคุรุสภา ต่อบุคคลภายนอกเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่งมีการใช้อำนาจมหาชน มีการใช้อำนาจกึ่ง ตุลาการ ออกกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรและผู้ให้บริการของคุรุสภา มีบุคลากรเป็น บุคลากรทางกฎหมายมหาชนและทรัพย์สินเป็นทรัพย์สินสาธารณะ รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการ ฟ้องร้องคดีหรือถูกฟ้องคดีได้ แต่กระบวนการล้มละลายจะนำมาใช้กับคุรุสภามีได้

#### 4.4 องค์กรบริหารงานของคุรุสภา

คุรุสภามีองค์กรบริหารเป็นของตนเองโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 12 บัญญัติให้มีคณะกรรมการคุรุสภาจำนวน 39 คน เป็นผู้ใช้อำนาจของ คุรุสภาประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการบริหารการศึกษา การอาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกฎหมายด้านละหนึ่งคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษาไม่น้อยกว่าสามคน

(4) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนสามคน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่งคน

(5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนสิบเก้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น และมาจากสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สถาบันอาชีวศึกษา สถานศึกษาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการคุรุสภาพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 21 บัญญัติให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคุรุสภา

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย

(4) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจำนวนสองคน

(5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี

ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ คือ องค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมกัน จัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมตนเองหรือเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันปกครองตนเอง แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 12 แล้วปรากฏว่า บัญญัติให้คณะกรรมการคุรุสภามีองค์ประกอบกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพครูเพียง 19 คน อีกจำนวน 20 คน เป็นกรรมการที่มาจากบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย อาทิ สภาการพยาบาล สภานายความ สภาวิศวกร และสภาสถาปนิกแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์กรวิชาชีพดังกล่าวมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ มาจากผู้ประกอบวิชาชีพนั้นมากกว่า กรรมการที่มาจากผู้แทนของรัฐ ดังจะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบ องค์ประกอบของคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

เปรียบเทียบจำนวนคณะกรรมการองค์กรวิชาชีพครูกับองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

ลำดับ	คณะกรรมการ	จำนวน	ผู้แทนวิชาชีพ	ผู้แทนภาครัฐ	หมายเหตุ
1.	คุรุสภา	39	19	20	
2.	แพทยสภา	38	19	19	
3.	สภาการพยาบาล	32	17	15	
4.	สภานายความ	25	23	2	
5.	สภาวิศวกร	20	15	5	
6.	สภาสถาปนิก	20	15	5	
7.	สภาวิชาชีพบัญชี	17	14	3	

เมื่อครั้งที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญเพราะเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูภายใต้กำกับของคณะกรรมการคุรุสภาแล้วยังมีผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาน้อยกว่าผู้แทนที่มาจากรัฐ 5 คน กล่าวคือ ผู้แทนที่ถือว่ามาจากรัฐ ได้แก่ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้ง และมีข้าราชการของกระทรวง ศึกษาธิการระดับหัวหน้าหน่วยงานระดับกรมอีก 3 คน ได้แก่ เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาพื้นฐาน เลขธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษาและเลขธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารวมกับคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์หรือการศึกษ้อีก 2 คน รวมทั้งเป็นผู้แทนจากรัฐ จำนวน 8 คน แต่ผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่มาจากเลือกตั้งมีเพียง 6 คน

เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายในบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 12 และมาตรา 21 ซึ่งว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการ คุรุสภา และองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพแล้วเห็นว่า คณะกรรมการทั้ง 2 คณะมีผู้แทน ผู้ประกอบวิชาชีพครูหรือผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนน้อยกว่าผู้แทนภาครัฐ ผู้เขียนเห็นว่า การมีผู้แทนภาครัฐมากกว่าผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพในองค์กรวิชาชีพไม่สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพว่า “ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันกำกับดูแลควบคุมตนเอง” ซึ่งแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในต่างประเทศได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ มีแนวคิดว่า “สภาครูจัดตั้งขึ้นตามหลักการคือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของตนเอง”<sup>44</sup> และสภาครูในสก็อตแลนด์มีกรรมการจำนวน 49 คน แบ่งเป็นครูประจำการจำนวน 30 คน อีก 19 คน เป็นตัวแทนภาครัฐ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้มีการนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 12 และมาตรา 21 เพื่อให้มีผู้แทนครูหรือ ผู้แทนประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการทั้งในคณะกรรมการคุรุสภาและในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีจำนวนมากกว่าผู้แทนภาครัฐ เพราะการมีผู้แทนภาครัฐในคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพนั้นก็มิวัตถุประสงค์เพื่อความสัมพันธ์ของรัฐกับองค์กรวิชาชีพไม่ขาดสายหรือเพื่อให้รัฐกับองค์กร วิชาชีพมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะตั้งผู้แทนของรัฐเป็นกรรมการในองค์กรวิชาชีพมากกว่าผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพ

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *ใบประกอบวิชาชีพครู*. หน้า 155.

#### 4.5 สมาชิกของคุรุสภา

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 58 บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นเป็นสมาชิกคุรุสภาประเภทสามัญของคุรุสภามีสิทธิและหน้าที่ 4 ประการ ประการที่หนึ่ง มีสิทธิแสดงความคิดเห็นและซักถามเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภาต่อคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อพิจารณา ประการที่สอง เลือก รับเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งเป็นกรรมการคุรุสภา หรือเป็นกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประการที่สาม ชำระค่าธรรมเนียมตามประกาศของคุรุสภา และประการที่สี่ ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ส่วนสมาชิกอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า สมาชิกกิตติมศักดิ์ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุรุสภาโดยมติเป็นเอกฉันท์มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสามัญ แต่ไม่มีสิทธิและหน้าที่เลือก รับเลือกหรือรับแต่งตั้งเป็นกรรมการคุรุสภา หรือกรรมการมาตรฐานวิชาชีพและไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามประกาศของคุรุสภา

สำหรับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของคุรุสภามีอยู่ 5 กรณี คือ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการคุรุสภามีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพเพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา

59 สำหรับสมาชิกสามัญ

- (4) คณะกรรมการคุรุสภามีมติถอดถอนการเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์
- (5) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา

ศึกษา

ใบอนุญาตผู้บริหารการศึกษา และใบอนุญาตบุคลากรทางการศึกษาอื่น

เมื่อพิจารณาการเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพครูตามบทบัญญัติมาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 แล้วก็เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่ว่า “ผู้มีอาชีพเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อกำกับดูแลและควบคุมกันเอง” เพราะไม่มีใครจะรู้ซึ่งในวิชาชีพเดียวกันกว่าคนที่ประกอบวิชาชีพเดียวกัน

#### 4.6 การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้มืองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา

อื่นบัญญัติให้ องค์กรวิชาชีพดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหาร การศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ฉะนั้น ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2546 จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการ ศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นได้ สอดคล้องกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 48 และมาตรา 49 (2) คือ มาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติ งาน<sup>45</sup> ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในวิชาชีพให้เกิดผลเป็นไปตามเป้าหมาย ที่กำหนด พร้อมกับมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ทั้งความชำนาญเฉพาะด้านและความชำนาญตามระดับคุณภาพของมาตรฐานการปฏิบัติงานหรือ อย่างน้อยจะต้องมีการพัฒนาตามเกณฑ์ที่กำหนดว่ามีความรู้ ความสามารถและความชำนาญเพียง พอที่จะดำรงสถานภาพของการประกอบวิชาชีพต่อไปได้หรือไม่ นั่นก็คือ ตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ข้อ 18 กำหนดให้ ใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพมีอายุใช้ได้เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต

คุรุสภาได้กำหนดการพัฒนาคู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากร ทางการศึกษาอื่น ไว้ในข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

ผู้ประกอบวิชาชีพครู ต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานความรู้ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาหรือเทียบเท่าหรือ คุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษาและเทคโนโลยีสำหรับครู
- (2) การพัฒนาหลักสูตร
- (3) การจัดการเรียนรู้
- (4) จิตวิทยาสำหรับครู
- (5) การวัดและประเมินผลการศึกษา
- (6) การบริหารจัดการในห้องเรียน
- (7) การวิจัยทางการศึกษา
- (8) นวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษา
- (9) ความเป็นครู

<sup>45</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2548). มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา. หน้า 4.



2. มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) การฝึกปฏิบัติการวิชาชีพระหว่างเรียน
- (2) การปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาในสาขาวิชาเฉพาะ

ผู้ประกอบการวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานความรู้ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาหรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

- (1) หลักและกระบวนการบริหารการศึกษา
- (2) นโยบายและการวางแผนการศึกษา
- (3) การบริหารด้านวิชาการ
- (4) การบริหารด้านธุรการ การเงิน พัสดุ และอาคารสถานที่
- (5) การบริหารงานบุคคล
- (6) การบริหารกิจการนักเรียน
- (7) การประกันคุณภาพการศึกษา
- (8) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (9) การบริหารการประชาสัมพันธ์และความสัมพันธ์ชุมชน
- (10) คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา

นอกจากคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารสถานศึกษาที่คณะกรรมการคุรุสภารับรอง

2. มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

- (1) มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือ
- (2) มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนและต้องมีประสบการณ์ในตำแหน่งหัวหน้าหมวด หรือหัวหน้าสาย หรือหัวหน้างาน หรือตำแหน่งบริหารอื่น ๆ ในสถานศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

ผู้ประกอบการวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา ต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

มาตรฐานความรู้ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาหรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

- (1) หลักและกระบวนการบริหารการศึกษา
- (2) นโยบายและการวางแผนการศึกษา
- (3) การบริหารจัดการการศึกษา
- (4) การบริหารทรัพยากร
- (5) การประกันคุณภาพการศึกษา
- (6) การนิเทศการศึกษา
- (7) การพัฒนาหลักสูตร
- (8) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (9) การวิจัยทางการศึกษา
- (10) คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับผู้บริหารการศึกษา

นอกจากคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารการศึกษาที่คณะกรรมการคุรุสภารับรอง

## 2. มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

- (1) มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าแปดปี หรือ
- (2) มีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีหรือ
- (3) มีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารนอกสถานศึกษาที่ไม่ต่ำกว่าระดับกองหรือเทียบเท่ากองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือ
- (4) มีประสบการณ์ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือ
- (5) มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอน และมีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารนอกสถานศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงรวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

ผู้ประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม (ศึกษานิเทศก์) ที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด ซึ่งในการนี้ คุรุสภากำหนดมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นเฉพาะตำแหน่งศึกษานิเทศก์ไว้ดังนี้

### มาตรฐานความรู้

1. มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาโททางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ดังต่อไปนี้

- 1) การนิเทศการศึกษา
  - 2) นโยบายและการวางแผนการศึกษา
  - 3) การพัฒนาหลักสูตรและการสอน
  - 4) การประกันคุณภาพการศึกษา
  - 5) การบริหารจัดการศึกษา
  - 6) การวิจัยทางการศึกษา
  - 7) กลวิธีการถ่ายทอดความรู้ เทคนิค ทฤษฎีและผลงานทางวิชาการ
  - 8) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ
  - 9) คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับศึกษานิเทศก์
2. ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการนิเทศการศึกษาที่คณะกรรมการการอุดมศึกษารับรอง

#### มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ

1. มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีประสบการณ์ด้านการปฏิบัติการสอนและมีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และหรือผู้บริหารการศึกษา รวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

2. มีผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพและมีการเผยแพร่

การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญมากเพราะผู้ประกอบการวิชาชีพที่ถือว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง (Professional) ที่คนทั่วไปให้ความเชื่อถือ มีเกียรติมีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ในวิชาชีพเป็นอย่างดี ในส่วนของคุรุสภาพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ก็บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดไว้ในมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายของคุรุสภาที่มีสภาพบังคับให้ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นต้องพัฒนา ความรู้คู่คุณธรรมไปพร้อมๆ กันอย่างต่อเนื่อง มิฉะนั้น จะไม่ผ่านการประเมินระดับคุณภาพของผู้รับ ใบอนุญาตวิชาชีพอย่างต่อเนื่องด้วย

#### 4.7 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้คุรุสภาโดยคณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ขององค์กรวิชาชีพครู โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 20(1) และ (6) กฎข้อบังคับ ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่คุรุสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 นั้น เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของคุรุสภาและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือ

ระงับ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ฉะนั้น กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดย  
 คุรุสภาจึงถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (administration) จึงกล่าวได้ว่า คุรุสภาเป็นเครื่องมือของ  
 ฝ่ายปกครอง นอกจากนี้จะมีบุคลากร ทรัพย์สิน และอำนาจพิเศษแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายใน  
 การดำเนินงานของคุรุสภา นั่นคือ นิติกรรมทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวจ ได้อธิบายความหมายของคำ “นิติกรรมทาง  
 ปกครอง” ว่า หมายถึง การแสดงเจตนาที่มาจากฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดผลทาง  
 กฎหมาย<sup>46</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้อธิบายว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ใน  
 กฎหมายปกครองเทียบได้กับ “นิติกรรม(ทางแพ่ง)” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง  
 แต่มีข้อแตกต่างใน ชั้นพื้นฐานระหว่าง “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “นิติกรรม(ทางแพ่ง)” ที่สมควร  
 ยกขึ้นกล่าวไว้ในที่นี้คือ

นิติกรรมทางแพ่งมีคำนิยามกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 112  
 ว่า “อันว่า นิติกรรมนั้นได้แก่ การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมาย และสมัครใจมุ่งโดยตรงต่อ  
 การผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่ง  
 สิทธิ” แต่นิติกรรม ทางปกครองนั้นไม่มีตัวบทกฎหมายให้คำนิยามไว้ หากแต่เกิดจาก case law  
 ดังนั้น คำนิยามของนิติกรรมทางปกครองจึงเกิดขึ้นและพัฒนาโดยสถาบันกฎหมายปกครองและ  
 ท่านได้ตั้งคำถามต่อไปว่า ถ้าเช่นนั้นแล้วนิติกรรมทางปกครองคืออะไร มีลักษณะเหมือนกับ  
 นิติกรรมทางแพ่งหรือไม่ คำตอบของท่านเพื่อเข้าใจ ง่ายๆ ในขั้นนี้คือ นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่  
 การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(บริการ)ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ฯลฯ ซึ่งสิทธิและหน้าที่  
 แก่เอกชนคนหนึ่ง หรือหลายคน และเห็นว่า นิติกรรมทางปกครองมี ลักษณะที่ไม่เหมือนหลัก  
 เกณฑ์ของ “นิติกรรมทางแพ่ง”<sup>47</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้อธิบายความหมายของ “นิติกรรมทาง  
 ปกครอง” ว่า หมายถึง สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับ  
 ฝ่ายปกครองผู้กระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชนโดยมีการแสดงเจตนาคัดค้านกฎหมาย

<sup>46</sup> พูนศักดิ์ ไวสารวจ. (2538). “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมาย  
 ปกครอง, หน้า 278.

<sup>47</sup> อมร จันทรมบูรณ์. (2527). “บทบรรณาธิการ.” วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 8- 9.

แพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริง ๆ แล้ว จะต้องมืองค์กรมาคอยตรวจสอบด้วยว่า นิติกรรมนั้นๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร<sup>48</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายความหมายของ “นิติกรรมทางปกครอง” ว่า หมายถึง บรรดาการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน นิติกรรมทางปกครองมีอยู่ 2 ประเภทคือ นิติกรรมทางการปกครองที่มีผลทั่วไปกับนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล<sup>49</sup>

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับ ใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา” มาตรา 48 บัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ มาตรา 47 บัญญัติให้คุรุสภาออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วยผู้ได้รับใบอนุญาตต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขตามข้อบังคับของคุรุสภา รวมถึงหลักเกณฑ์และ วิธีการกำหนดระดับคุณธรรมของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามมาตรา 49 และระเบียบต่างๆ ของคุรุสภาเกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภาตามมาตรา 40(2) ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งคือการวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของคุรุสภามีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป ซึ่งนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้มีสภาพเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันในบทบัญญัติของกฎหมายของฝ่ายบริหารของคุรุสภา อาทิ ข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2547 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่คุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งห้าม คำสั่งให้ทำ การอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ข้อบังคับคุรุสภาดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล

ยิ่งกว่านั้น คุรุสภายังมีเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดการบริการสาธารณะอีก 3 ประการ ได้แก่ มีบุคลากรของคุรุสภาที่มีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีทรัพย์สินเป็นของรัฐ และมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งต่างจากองค์กรวิชาชีพที่ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพเท่านั้น ส่วนบุคลากรและทรัพย์สินเป็นขององค์กรวิชาชีพโดยตรง

<sup>48</sup> กมลชัย รัตนสากาวงศ์. (2544). กฎหมายปกครอง. หน้า 36.

<sup>49</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 99-100.

กล่าวโดยสรุป คุรุสภามีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ให้คุรุสภามีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยมีอำนาจในการวางกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศและหลักเกณฑ์ต่างๆ ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไปและมีผลเฉพาะบุคคลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ฉะนั้น มาตรา 9 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติให้ข้อบังคับของคุรุสภาที่เป็นนิติกรรมทางปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงให้ใช้บังคับได้ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง

#### 4.8 การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

นอกจากคุรุสภาจะมีอำนาจในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เป็นนิติกรรมทางปกครองแล้ว คุรุสภายังมีอำนาจในการใช้อำนาจกึ่งตุลาการโดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เป็นนิติกรรมทางตุลาการด้วย การที่คุรุสภาเป็นองค์กรฝ่ายปกครองมีได้หมายความว่า คุรุสภาจะทำนิติกรรมทางปกครองได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถทำนิติกรรมทางตุลาการได้อีกด้วย แนวความคิดเช่นว่านี้ สอดคล้องกับแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่องค์กรฝ่ายปกครองอาจออกนิติกรรมได้ทั้งนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการ<sup>50</sup>

คุรุสภาสามารถทำนิติกรรมทางตุลาการได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประพาศติษณจรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู จรรยาบรรณผู้บริหารสถานศึกษา จรรยาบรรณผู้บริหารการศึกษา และจรรยาบรรณบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่คุรุสภาที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา และผู้ประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นถูกกล่าวหาว่า ประพาศติษณจรยาบรรณแห่งวิชาชีพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

<sup>50</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 168.

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการประพาศติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นถือว่าเป็นนิติกรรมทางตุลาการประเภทหนึ่งด้วย เหตุผลดังต่อไปนี้

**ประการแรก** หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการประพาศติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นมีเนื้อหาอยู่ที่การพิจารณาว่า ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่ ถูกกล่าวหาว่ามีสิทธิจะประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปอีกหรือไม่ และได้แย้งสิทธิหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้าผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นถูกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพลงโทษให้พักใบอนุญาตตามมาตรา 54(4) หรือลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 54(5) แล้ว ผู้ผู้นั้นไม่สามารถประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาหรือบุคลากรทางการศึกษาอื่นต่อไปได้ตามความในมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต สำหรับการมีสิทธิได้แย้งสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 55 โดยบัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา 54(2) (3) (4) หรือ (5) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคຸรສກຳ ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคดีที่ประพาศติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นแล้วจะพบว่า โครงสร้างของคดีมีองค์ประกอบครบ 3 ประการตามหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางตุลาการ ประกอบด้วย

1. มีปัญหาทางกฎหมายเสนอต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ในกรณีนี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยบัญญัติให้บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการประพาศติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้น โดยทำเรื่องยื่นต่อคຸรສກຳ เมื่อคຸรສກຳได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษตามมาตรา 51 ให้เลขาธิการคຸรສກຳเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยไม่ชักช้า จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนในที่นี้ คือ พนักงานเจ้าหน้าที่คຸรສກຳฝ่ายรับเรื่องดังกล่าวรวมทั้งเลขาธิการคຸรສກຳและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพด้วย

2. มีการให้ทางออกสำหรับปัญหากฎหมายนั้นซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 20(3) และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กล่าวคือ คณะ

กรรมการคณาจารย์ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่มีคำสั่งลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพครูผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาหรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น

3. มีคำตัดสินซึ่งมาจากทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าวในข้อ 2 ในกรณีนี้ คณะกรรมการ คณาจารย์ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

3.1 ยกข้อกล่าวหา

3.2 ตักเตือน

3.3 ภาคทัณฑ์

3.4 พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกิน 5 ปี

3.5 เพิกถอนใบอนุญาต

**ประการที่สอง** หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นของคณาจารย์จะพบว่า มีหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบของนิติกรรมทางตุลาการ 3 ประการ คือ

1. รูปแบบขององค์กรของคณาจารย์มีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดในระดับหนึ่ง เพราะใช้รูปแบบของคณะกรรมการ และมติของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ กรรมการคนหนึ่ง มี 1 เสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงหนึ่งเป็น เสียงชี้ขาด

2. มีรูปแบบวิธีพิจารณาความคล้ายศาล ในกรณีนี้มีบทบัญญัติให้ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหาร สถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นโดยทำเรื่องยื่นต่อคณาจารย์ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ประธานมาตรฐานวิชาชีพต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มพิจารณา และผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใดๆ ส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรืออนุกรรมการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรือภายในเวลาที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกำหนด คำวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 54(2) (3) (4) หรือ (5) ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพและคณะกรรมการคณาจารย์ให้ทำเป็นคำสั่งคณาจารย์พร้อมด้วยเหตุผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดและภายหลังจากการวินิจฉัยชี้ขาดเลขาธิการคณาจารย์ต้องแจ้งคำสั่งคณาจารย์ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษเพื่อทราบ



3. คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับการประพาศติพิจารณายาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ถือเป็นที่สุดขั้นในชั้นของฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ที่ถูกครุสภาวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นผู้ประพาศติพิจารณายาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ เพราะครุสภาเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีอำนาจใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีนิติกรรมทางปกครองเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

จากการพัฒนาหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาและหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบของครุสภาดังกล่าวแล้วกล่าวได้ว่า ครุสภาใช้อำนาจใช้อำนาจกึ่งตุลาการโดยมีนิติกรรมทางตุลาการเป็นเครื่องมือหรือเป็นมาตรการทางกฎหมายของครุสภาในฐานะฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินงานของครุสภาตามบทบัญญัติว่าด้วยการประพาศติพิจารณายาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

#### 4.9 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ

กฎหมายบัญญัติให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา เป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 43 สอดรับกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมิได้มีบทบัญญัติให้บุคลากรทางการศึกษาอื่นเป็นวิชาชีพควบคุมแต่เมื่อดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งให้คำจำกัดความคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” หมายความว่า ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546” สำหรับบุคลากรทางการศึกษาอื่น กฎกระทรวงกำหนดให้เทศก์เท่านั้นที่เป็นวิชาชีพควบคุม แต่ในอนาคตอาจกำหนดเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดโดยกฎกระทรวง

การประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 43 โดยถือว่าเป็นการประกอบวิชาชีพควบคุมต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู วิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา วิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

หรือวิชาชีพศึกษานิเทศก์จากคุรุสภาด้วย จึงจะประกอบวิชาชีพดังกล่าวได้ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43 มีความผิดตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ เว้นแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราวในฐานะวิทยากรพิเศษทางการศึกษา

(2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนแต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่ สอนด้วย

(3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอน ซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษาหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

(4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย

(5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือสถานี่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

(6) คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

(7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา

(8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

ส่วนมาตรา 44 บัญญัติให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติ

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(2) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง

(3) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่ครูสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

ครูสภาได้ออกข้อบังคับว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2547 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9(11) มาตรา 45 มาตรา 84 และมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยกำหนดประเภทใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ 4 ประเภท คือ

(1) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ครูซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาปฐมวัยขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

(2) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

(3) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้บริหารการศึกษาซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารนอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งเทียบเท่าผู้บริหารนอกสถานศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(4) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริการการศึกษาให้หน่วยงานการศึกษาต่างๆ ซึ่งหน่วยงานการศึกษากำหนดตำแหน่งให้ต้องมีคุณวุฒิทางการศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตาม (1) (2) (3) และ (4) มีอายุ 5 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต ฉะนั้น ต้องต่อใบอนุญาตทุก 5 ปี

นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายห้ามบุคคลที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 แล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายตามมาตรา 46 ห้ามมิให้สถานศึกษารับผู้ไม่ได้รับใบอนุญาตเข้าประกอบวิชาชีพควบคุมตามกฎหมายนี้ในสถานศึกษาด้วย และผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตวิชาชีพควบคุมดังกล่าวต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับของครูสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

ก. มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา แบ่งออกเป็นมาตรฐานวิชาชีพ 4 ประเภท คือ

- (1) มาตรฐานวิชาชีพครู
- (2) มาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา
- (3) มาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา
- (4) มาตรฐานของวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น (ศึกษานิเทศก์)

มาตรฐานวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ประกอบด้วย

- (1) มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ
- (2) มาตรฐานการปฏิบัติงาน
- (3) มาตรฐานการปฏิบัติตน

มาตรฐานวิชาชีพของแต่ละตำแหน่งครูสภาให้คำจำกัดความและความหมายไว้ดังต่อไปนี้ มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา<sup>51</sup> คือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ และคุณภาพที่พึงประสงค์ ในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดคุณภาพในการประกอบวิชาชีพ สามารถสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้แก่ผู้รับบริการจาก วิชาชีพได้ว่าเป็นบริการที่มีคุณภาพตอบสนองได้ว่าการที่กฎหมายให้ความสำคัญกับวิชาชีพทางการ ศึกษา และกำหนดให้เป็นวิชาชีพควบคุมนั้น เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ ต้องใช้ความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการประกอบวิชาชีพ

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 49 กำหนดให้มี มาตรฐานวิชาชีพ 3 ด้าน ประกอบด้วย

1. มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ หมายถึง ข้อกำหนดสำหรับผู้ที่ จะเข้ามา ประกอบวิชาชีพ จะต้องมีความรู้และมีประสบการณ์วิชาชีพเพียงพอที่จะประกอบวิชาชีพจึงจะ สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความ สามารถ และมีประสบการณ์พร้อมที่จะประกอบวิชาชีพทางการศึกษาได้

2. มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในวิชาชีพให้ เกิดผลเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด พร้อมกับมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความ ชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ทั้งความชำนาญเฉพาะด้านและความชำนาญตามระดับคุณภาพของ มาตรฐานการปฏิบัติงาน หรืออย่างน้อยจะต้องมีการพัฒนาตามเกณฑ์ที่กำหนดว่ามีความรู้ ความ

<sup>51</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2548). มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา. หน้า 4.

สามารถ และความชำนาญเพียงพอที่จะดำรงสถานภาพของการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพต่อไปได้หรือไม่ นั่นก็คือการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องไปใบอนุญาตทุกๆ 5 ปี

3. มาตรฐานการปฏิบัติตน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประพฤติตนของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยมีจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นแนวทางและข้อพึงระวังในการประพฤติปฏิบัติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียง ฐานะ เกียรติ และศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ ตามแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพที่คุรุสภาจะกำหนดเป็นข้อบังคับต่อไป หากผู้ประกอบวิชาชีพผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจนได้รับการร้องเรียนถึงคุรุสภาแล้ว ผู้นั้นอาจถูกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 5 ปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

ผู้ที่ถูกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจัยชี้ขาดให้ลงโทษโดยตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการคุรุสภาได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เหมือนกับมาตรการทางกฎหมายในองค์กรวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศแต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง และมาตรา 53 วรรคสาม เพื่อให้สอดคล้องกันโดยในส่วนมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งมีความว่า “ให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้” แก้ไขเป็น “ให้วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้” ส่วนมาตรา 53 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีความว่า “ให้มีองค์กรวิชาชีพครูผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา” แก้ไขเป็น “ให้มีองค์กรวิชาชีพการศึกษา.....” ทั้งนี้ เพราะในมาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” ไว้แล้วว่า หมายความว่า ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการอื่น ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ การใช้คำว่า “วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น” จึงไม่มีความจำเป็นเพราะฟุ่มเฟือยยืดเยื้อ และพบว่าคุรุสภาเองก็ใช้คำว่า “วิชาชีพทางการศึกษา” เช่นใช้คำว่า

“มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา” และ “ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” ในหนังสือมาตรฐานวิชาชีพของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและในกลุ่มมือประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งพิมพ์โดยสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เมื่อธันวาคม 2547 (เอกสารโรเนียว) ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “วิชาชีพทางการศึกษา” เป็นคำที่สั้นและครอบคลุมทั้งวิชาชีพครู วิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา วิชาชีพผู้บริหารการศึกษา และวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น หากนำคำดังกล่าวไปเขียนในมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะแก้ไขปรับปรุงใหม่แล้วก็เป็นคำที่สั้นแต่มีความหมายครอบคลุมวิชาชีพทั้ง 4 ประเภท อีกประการหนึ่ง การลงโทษฐานพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติการพักใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 54 (4) เป็นเวลาที่ยืดเยื้อเกินไป ควรลดเหลือเพียง 2 ปี เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกลงโทษกลับตัวประพฤติตนเป็นคนดี และให้โอกาสกลับเข้าประกอบวิชาชีพทางการศึกษาใหม่อีก แต่ควรมีมาตรการลงโทษหนักขึ้นหากมีการประพฤติผิดซ้ำอีก

แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายที่น่าจะมีประสิทธิภาพในการกำกับควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คือ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตราที่ 49 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ต้องจัดให้มีการประเมินระดับคุณภาพของผู้รับใบอนุญาตอย่างต่อเนื่องเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์ตามระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คุรุสภากำหนด” ในประเด็นนี้ หากคุรุสภาถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอมาตรการทางกฎหมายนี้จะบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์อย่างแน่นอน

#### ข. จรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา

คุรุสภาได้กำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นไว้ในข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 21 ข้อ 22 ของข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วย มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (11) (จ) (ฉ) มาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพไว้ว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องประพฤติตนตามจรรยาบรรณของวิชาชีพและแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณ ดังต่อไปนี้

(1) จรรยาบรรณต่อตนเอง ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องมีวินัยในตนเอง พัฒนาตนเองด้านวิชาชีพ บุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิชาการ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่เสมอ

(2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องรัก ศรัทธา ซื่อสัตย์สุจริตรับผิดชอบต่อวิชาชีพและเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ

(3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริม ให้กำลังใจ แก่ศิษย์ และผู้รับบริการ ตามบทบาทหน้าที่ โดยเสมอหน้า โดย

- ต้องส่งเสริมให้การเรียนรู้ ทักษะ และนิสัยที่ถูกต้องดีงามแก่ศิษย์ และผู้รับบริการ ตามบทบาทหน้าที่อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- ต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งกาย วาจา และจิตใจ
- ต้องไม่กระทำความผิดเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคมของศิษย์หรือผู้รับบริการ
- ต้องให้บริการด้วยความจริงใจ และเสมอภาคโดยไม่เรียกรับหรือยอมรับผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

(4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา พึงช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ โดยยึดมั่นในระบบคุณธรรม สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ

(5) จรรยาบรรณต่อสังคม ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาพึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 7 บัญญัติให้คุรุสภาเป็นสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดมาตรฐานวิชาชีพออก และเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพรวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งได้แก่ผู้รับ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นถือปฏิบัติ

มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับ ควบคุม ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้ประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบด้วย มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และมาตรฐานการปฏิบัติตน ทั้งนี้ ในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ผู้เข้าสู่วิชาชีพต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพตามที่คุรุสภากำหนด จึงจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และเมื่อเข้าสู่วิชาชีพแล้ว

จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานและ มาตรฐานการปฏิบัติตน มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ได้รับใบอนุญาต เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้มีมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นให้แก่สังคม ทั้งเป็นหลักประกันให้แก่ผู้เรียนและผู้ปกครองจะได้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น (ศึกษานิเทศก์) ที่มีความรู้และคุณธรรม ส่งผลต่อการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาและ พัฒนาการศึกษาของชาติตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

#### 4.10 การกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูโดยรัฐ

คุรุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เพื่อดำเนินบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งมีสิทธิใช้ทรัพย์สินของรัฐ ฉะนั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติให้คุรุสภามีความสัมพันธ์กับรัฐบนพื้นฐานความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการ กำกับดูแล (tutelle) ดังต่อไปนี้

4.10.1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 รวมทั้งมีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546<sup>52</sup>

4.10.2 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามีอำนาจหน้าที่<sup>53</sup>

4.10.2.1 กำกับดูแลการดำเนินงานของคุรุสภา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้คุรุสภา

4.10.2.2 สั่งการเป็นหนังสือให้กรรมการคุรุสภาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภา รวมทั้งให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาก็ได้

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 75.



4.10.2.3 ตั้งเป็นหนังสือให้คณบดีหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของคณบดี ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับของคณบดี

4.10.2.4 ให้คณบดีเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของคณบดี รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ<sup>54</sup>

4.10.2.5 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีของคณบดีเป็นประจำทุกปี แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบ<sup>55</sup>

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับควบคุมคณบดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 มาตรา 75 ไม่แตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยแต่มาตรา 76 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 นับได้ว่า มีความเข้มข้นกว่าองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยโดยเฉพาะมาตรา 77 ที่บัญญัติให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีของคณบดีประจำปี แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบนั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมคณบดีที่มีความเชื่อมโยงถึงฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแต่ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่แปลกเพราะคณบดีมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมถูกกำกับควบคุมด้านการเงินและการบัญชีโดยองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและรายงานการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินและการบัญชีของคณบดีให้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบด้วย ซึ่งต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น แต่ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

#### 4.11 โทษทางอาญา

องค์กรวิชาชีพทุกองค์กรวิชาชีพหากไม่มีมาตรการทางกฎหมายอาญาก็จะไม่สามารถลงโทษผู้ประพฤติผิดกฎหมายได้ เช่นเดียวกับคณบดีในฐานะเป็นหน่วยงานรัฐทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพก็ได้รับมาตรการทางกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยเพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ประพฤติผิดตามบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 78 และมาตรา 79 โดยมาตรา 78 บัญญัติว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43 ต้อง ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือ

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 76.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 76.

ทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 79 บัญญัติว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 46 หรือมาตรา 56 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

#### 4.12 สถานะทางกฎหมายของคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพหรือเป็นองค์การมหาชนอิสระทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ

คุรุสภาจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพิเศษ คือ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จึงไม่ใช่ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจเพราะไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรแต่กฎหมายบัญญัติให้คุรุสภาอยู่ภายใต้กำกับควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีประเด็นที่จะพิจารณาว่า คุรุสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรวิชาชีพหรือองค์การมหาชนอิสระทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ให้เห็นว่าคุรุสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานประเภทใด โดยจะนำลักษณะของวิชาชีพหลักเกณฑ์และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชนมาประกอบการวิเคราะห์

4.12.1 ลักษณะของวิชาชีพ<sup>56</sup> (The Nature of Professions) อันเป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของวิชาชีพจะต้องประกอบไปด้วย 4 ลักษณะ (characteristics) คือ

(1) ลักษณะของงาน (The nature of the work) จะต้องปรากฏลักษณะ ประการแรกงานที่ทำจะ ต้องใช้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา และประการที่สอง ส่วนประกอบของงานที่ทำจะต้องเป็นการ ใช้สติปัญญา (mental) มากกว่าใช้ฝีมือ (manual) และประการที่สาม จำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใ้ชอบรวมทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะสามารถปฏิบัติการ (perform) ในงานนั้นได้อย่างพอเพียง

(2) ลักษณะที่เป็นจรรยาบรรณ (The moral aspect) ผู้ปฏิบัติตามวิชาชีพจะต้องกระทำการหรือได้รับการคาดหมายว่าต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมจรรยา(moral principles) และมีความซื่อสัตย์

นอกจากนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องเสนอมาตรฐานชั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น (a high standard of service for its own sake) อีกทั้งยังมีหน้าที่ต่อสังคมซึ่งอาจนอกเหนือหรือเกินเลยไปจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้าและอาจปฏิบัติกับผลประโยชน์ของลูกค้า

(3) มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ (collective organization) เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ

<sup>56</sup> Rupert M. Jackson and John L. Powell. (1987). **Professional Negligence.** pp. 1-2.

(to uphold the standards of profession) และออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ (issue professional codes) ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติการศีลธรรมและจรรยา

(4) มีสถานภาพสูงในสังคม ( status ) การกำหนดขอบเขตของอาชีพ (occupations) ใดว่าเป็น วิชาชีพ (professions) นั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตามวิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่แล้วจะยังคงไว้ซึ่งลักษณะของวิชาชีพดังที่กล่าวมาข้างต้น

#### 4.12.2 มาตรฐานวิชาชีพ (Professional Standards) คืออะไร

มาตรฐานวิชาชีพ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติการ (practice) ในวิชาชีพของแต่ละวิชาชีพ ซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือถูกกำหนดหรือถูกสร้างขึ้นโดยสมาชิกหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น ซึ่งหากผู้ประกอบการวิชาชีพได้ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพนั้นๆ แล้วก็คือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการวิชาชีพได้ปฏิบัติตามวิชาชีพตามมาตรฐานแห่งความชำนาญของผู้ประกอบวิชาชีพทุกๆ ไป (standard of skill of the average practioner)

#### 4.12.3 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปจะกระทำโดยรัฐเป็นผู้อนุมัติในการจัดตั้ง การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต้องตราเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติ อาทิ การจัดตั้งสภาทนายความ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติกับสภาทนายความ พ.ศ. 2528 ผู้ก่อตั้ง ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดีไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ องค์กรบริหารขององค์กรวิชาชีพมีทั้งตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพ และมาจากตัวแทนของรัฐ แต่โดยหลักการแล้วจะมีตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพมากกว่าตัวแทนที่มาจากรัฐ โครงสร้างขององค์กรวิชาชีพจะมีระบบบริหารภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและอำนาจของฝ่ายตุลาการ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพกระทำผิดข้อบังคับทางวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครองและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นอำนาจของศาล เห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สมาคม และสหภาพแรงงาน แม้จะปรากฏว่าก่อนปี ค.ศ. 1940 ในต่างประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่างๆ ขึ้นมีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ แต่หลังจากปี ค.ศ. 1940 แล้ว องค์กรวิชาชีพที่เกิดขึ้นมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่ก่อตั้งขึ้นในประเทศ

ไทยในปัจจุบันล้วนแต่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและมีฐานะเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพต่างๆ ในประเทศไทย อาทิ สภานายความ แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สถาปนิก เป็นต้น มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน และได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน คือ มีอำนาจในการตราข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกไปประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครอง และอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัย เมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพกระทำความผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ อันมีฐานะเป็นคำพิพากษาของศาล

#### 4.12.4 สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ

##### (1) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพ<sup>57</sup> (organismes professionnels) ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้วโดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (établissement public)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des medecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

คำวินิจฉัยศาลปกครองคดี Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1943 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยหลักที่ทำให้การรับรองการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>57</sup> นันทวัฒน์ บรมานนท์. เล่มเดิม. หน้า 71 - 72.

โดยศาลปกครองได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพแพทย์ว่า

“.....ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการที่จะให้องค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย์มีสถานะเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง แม้คณะกรรมการองค์กรวิชาชีพแพทย์จะมีได้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระก็ตาม.....”

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตามแต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางการปกครอง (acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อันมีสถานะเป็น คำพิพากษาของศาล (decisions juridictionnelles)

เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิด ก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งหมดที่กล่าวมาถึงในบทนี้ ได้แสดงถึงประเภทต่างๆ ของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น รวมทั้งบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

## (2) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายสก๊อตแลนด์

สภาครู (องค์กรวิชาชีพครู) จัดตั้งขึ้นตามหลักการคือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของตนเองมากขึ้น จึงเป็นมาตรการในการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเองแยกเช่น วิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์มีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมการเข้าสู่วิชาชีพครู<sup>58</sup> สภาครูใน สก๊อตแลนด์มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการโดยพระราชบัญญัติสภาครูสก๊อตแลนด์ ค.ศ.1965

## (3) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย

<sup>58</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. หน้า 155.

ก. องค์กรวิชาชีพวิศวกรหรือสภาวิศวกร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ วิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 6 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้ต้องอยู่ในกำกับของกระทรวงใดเลยในการตราพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 รัฐสภาให้เหตุผลส่วนหนึ่งว่า “องค์กรอาชีพ วิศวกรรมได้ก่อตั้งจนเป็นปีกแผ่นแล้วสมควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมช่วยรัฐในการควบคุม ดูแล เพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

ข. องค์กรวิชาชีพการสัตวแพทย์หรือสัตวแพทย์สภา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ วิชาชีพสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 มาตรา 7 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีบทบัญญัติใดให้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงใดเลยในการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 รัฐสภาให้เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติส่วนหนึ่งว่า “สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการประกอบวิชาชีพ การสัตวแพทย์เสียใหม่ โดยให้มือองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพสัตวแพทย์ในรูปของสภาวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันก็ให้สาขาวิชาชีพดังกล่าวทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์และ ควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มารับบริการจากบุคคลเหล่านั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในต่างประเทศได้แก่ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสและสวิตเซอร์แลนด์ กับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในประเทศไทย ได้แก่แนวคิดในการตราพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 พบว่า สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพประกอบด้วยลักษณะและองค์ประกอบขององค์กรวิชาชีพที่สามารถแยกได้เป็น 4 ประการ กล่าวคือ

1. เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน
2. โครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน
3. จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐ
4. อยู่ในการกำกับควบคุมของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ

#### 4.12.5 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนถูกจัดลำดับไว้เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นลำดับที่ 3 เพราะในระบบกฎหมายไทยได้จัดลำดับของหน่วยงานของรัฐเป็น 3 ลำดับ ได้แก่ ลำดับที่ 1 ส่วนราชการ ลำดับที่ 2 รัฐวิสาหกิจ และลำดับที่ 3 องค์การมหาชน

องค์การมหาชนซึ่งมีรูปแบบดั้งเดิมมาจากองค์กรที่มีชื่อว่า Etablissement Public ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญที่สามารถเอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบภารกิจสมัยใหม่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพโดยมีลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน 5 ประการ ดังนี้<sup>59</sup>

- (1) การเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล
- (2) การได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ
- (3) การมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้าน
- (4) ความเป็นอิสระในการบริหารงาน
- (5) การอยู่ในระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ

ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในแต่ละข้อว่า คຸຣຸສຸກາມີลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชนครบถ้วนทั้ง 5 ประการหรือไม่ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** คຸຣຸສຸກາเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่

เป็นที่ปรากฏชัดว่า มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้คຸຣຸສຸກາมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ปรากฏในกฎหมายใดบัญญัติให้คຸຣຸສຸກາมีสถานะทางกฎหมายให้เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน คຸຣຸສຸກາจึงมีลักษณะและองค์ประกอบตาม (1)

**ประการที่สอง** คຸຣຸສຸກາได้รับเงินประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐหรือไม่

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 10 (2) บัญญัติให้คຸຣຸສຸກາอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และรัฐก็ได้จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนให้คຸຣຸສຸກາทุกปีจากเดิมเคยได้รับเงินอุดหนุนเพียง 7 ล้านบาท แต่ปีงบประมาณ 2549 ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐถึง 100 กว่าล้านบาท จึงเข้าองค์ประกอบ (2)

<sup>59</sup> สำนักงาน ก.พ. (2542). องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน. หน้า 10-11.

### **ประการที่สาม** คุรุสภามีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้านหรือไม่

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 9(15) บัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งประกอบด้วย

(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ

(2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ

(3) ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

จากวัตถุประสงค์ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา จะเห็นได้ว่า คุรุสภามีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน กล่าวคือ คุรุสภาทำหน้าที่เฉพาะการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้นจึงเข้าองค์ประกอบ (3)

### **ประการที่สี่** คุรุสภามีความเป็นอิสระในการบริหารงานหรือไม่

หลักการขององค์การมหาชนต้องการความเป็นอิสระอย่างสูงในการบริหารงานให้ลุล่วงไปตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ ดังนั้น จึงต้องการความคล่องตัวและอำนาจตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ เอง ทั้งในเรื่องการกำหนดระเบียบข้อบังคับในเรื่องการจัดองค์กรการเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานเป็นการภายในอีกด้วย

คุรุสภามีองค์คณะบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจของคุรุสภาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับในเรื่องการจัดองค์กรการเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติเป็นการภายในของคุรุสภาซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 20 มาตรา 39 มาตรา 40 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 58 ข้อบังคับของ คุรุสภาที่ออกตามมาตรา 9(11) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการคุรุสภาแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า คุรุสภามีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามหลักการขององค์การมหาชนจึงเข้าองค์ประกอบ (4)

### **ประการที่ห้า** คุรุสภาอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐหรือไม่

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ชัดเจนว่า คุรุสภาในฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการประกอบด้วยมาตรา 75(1)



บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของคุรุสภา รวมทั้งจัดสรรงบประมาณของรัฐให้คุรุสภามาตรา 75(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการคุรุสภาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภา และจะสั่งให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาก็ได้ และมาตรา 75(3) ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสั่งเป็นหนังสือให้คุรุสภาระงับหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ที่ปรากฏว่า ขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อข้อบังคับของคุรุสภายิ่งกว่านั้น คุรุสภายังถูกตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชีเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วรายงานให้รัฐสภาทราบตามมาตรา 77 และคุรุสภาต้องเสนองานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของคุรุสภา รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วย

จากข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น คุรุสภาอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ เพราะคุรุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน จึงทำให้คุรุสภาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐเพราะไม่มีองค์การสาธารณะใดที่ใช้งบประมาณแผ่นดินที่อาจอ้างความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนก็มีความหมายเพียงความเป็นอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองความเป็นอิสระไว้เพียงเพื่อให้ภารกิจที่กฎหมายมอบหมายไว้ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น<sup>60</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระไว้โดยแยกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>61</sup>

- (1) องค์การมหาชนอิสระทางปกครอง (établissement Publie administratif)
- (2) องค์การมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรมและทางการค้า (établissement Public à caractère industriel et commercial) และ
- (3) องค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ (établissement Publie territorial)

องค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ได้แก่ “สหการของเทศบาล” (le syndicat de communes) ฯลฯ

<sup>60</sup> สำนักงาน ก.พ. (2542). องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน. หน้า 11.

<sup>61</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2540). สถานะทางกฎหมายของสภาตำบลนิติบุคคล. ในหนังสือ รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ของศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 150-158.

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้งคุรุสภา คือ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ประกอบกับลักษณะและองค์ประกอบขององค์กรวิชาชีพและองค์การมหาชนดังกล่าวเบื้องต้นแล้ว สรุปได้ว่า คุรุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการ ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น และคุรุสภามีลักษณะการดำเนินงานที่มีลักษณะและองค์ประกอบครบขององค์การมหาชนถ้วนทุกประการและเหมือนกับองค์กรวิชาชีพที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่สร้างขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1940 ที่มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างกับองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1940 ที่ได้มีการพัฒนาการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีรูปแบบและวิธีการบริหารงานที่มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะโดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

แต่ก็มีประเด็นที่สามารถมาได้แย้งได้ว่า ในประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชน นั่นก็คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดรูปแบบและวิธีการจัดตั้งองค์การมหาชน และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า “องค์การมหาชน หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้” ถ้าตีความตรงตัวอักษรก็คือ “องค์การมหาชน คือ องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542” แต่ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ องค์การมหาชน : แนวคิดรูปแบบ และวิธีการบริหารงาน สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ว่า<sup>62</sup> องค์การมหาชนเกิดขึ้นก่อนที่จะได้มีการจัดระบบองค์การมหาชนขึ้นเหล่านี้ เริ่มต้นจัดตั้งขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2579 โดยได้มีการจัดตั้ง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบฝ่ายทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ต่อมาได้มีการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเรื่อยมาตามสภาพพระราชวังและความจำเป็นของการบริหารสาธารณะจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2533 ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อคุรุสภาได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 คุรุสภาจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย ตามที่ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ กล่าวไว้ แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2588 คุรุสภาก็ยังมีภารกิจที่มีลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชนครบถ้วนทุกประการ

<sup>62</sup> สำนักงาน ก.พ. (2542). องค์การมหาชน ; แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน. หน้า 13 และ 23.

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า “ครุศึกษามีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรมหาชน” แต่ครุศึกษาเป็นองค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นของรัฐบาลทำ หน้าที่องค์กรวิชาชีพหน่วยงานเดียวในระบบกฎหมายไทย จึงควรจัดระบบขององค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบเดียวกัน โดยออกกฎหมายพิเศษเพื่อให้รัฐกำกับควบคุมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และควบคุมการประกอบวิชาชีพเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

#### 4.13 ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ<sup>63</sup>

4.13.1 อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใช้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

4.13.2 อำนาจควบคุมกำกับ นั้นไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

ในการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติการตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ย่อมมีความรับผิดชอบ (อำนาจหน้าที่) ตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรควบคุมฯ จึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

ในบางกรณีกฎหมายให้อำนาจองค์กรควบคุมฯ ที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมฯ ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรควบคุมฯ ไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานภายในของแต่ละนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานภายในรัฐหรือองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจต่างๆ เช่น

<sup>63</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2544). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 86-87.

เทศบาล และเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจควบคุมกำกับ นั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ ที่ต้องจัดทำกิจการเฉพาะของตน

ผู้เขียนพบว่า มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้คุรุสภาอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีมาตรา 6 มาตรา 75 มาตรา 76 และมาตรา 77 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำกับ ควบคุมคุรุสภา จึงเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจควบคุม กำกับคุรุสภาตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาคุรุสภา

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยทั้ง 4 บทดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว มีประเด็นที่ควรสรุปให้เห็นภาพรวมของการจัดตั้งองค์การวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ดังต่อไปนี้

5.1.1 ก่อน พ.ศ. 2488 ไม่มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเพราะการศึกษาจะเรียนรู้จากครอบครัว พ่อ แม่ ครูญาติ วัดและในวังเท่านั้น สำหรับโรงเรียนก็เกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์โดยบาทหลวงชาวฝรั่งเศสเข้ามาตั้งโรงเรียนสอนศาสนาและการจัดสถานศึกษานี้เรียกว่า “โรงเรียน” เพิ่งมีการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2414 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์แห่งแรกในปี พ.ศ. 2428 คือ “โรงเรียนมหรณพาราม” และในปีเดียวกันนั้นได้มีการจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ขึ้นอีก 29 โรงเรียน ในปี พ.ศ. 2429 มีโรงเรียนสังกัดกระทรวงธรรมการทั่วประเทศ 34 แห่ง มีครู 81 คน นักเรียน 1,994 คน ครูที่ไปเรียนวิชาทางการศึกษา (วิชาครู) มาจากต่างประเทศก็มีจำนวนน้อย และครูเหล่านี้ได้สอนวิชาชีพครูให้แก่ครูในสมัยนั้น โดยได้เปิดอบรมครูหรือประชุมครูขึ้นเป็นครั้งแรกที่ “วิทยาทานสถาน” ในปี พ.ศ. 2439 ต่อมาในปี พ.ศ. 2443 ได้จัดตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูขึ้น เรียกว่า “สภาไทยจารย์” เปิดสอนครูทุกวันพระ และในปี 2445 ได้จัดตั้งสถานที่ประชุมอบรมและสอนครูขึ้นอีกเรียกว่า “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” และในปี พ.ศ. 2447 ได้จัดตั้งสถานที่อบรมและประชุมครูขึ้นเป็นรูปสมาคมชื่อ “สามัคยาจารย์สมาคม” ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าในสมัยนี้เป็นสมัยที่ยังไม่มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเป็นทางการ แต่เป็นการที่ครูซึ่งมีความรู้สูง ทั้งที่ไปเรียนจากต่างประเทศและในประเทศรวมกลุ่มกันในลักษณะสมาคม แล้วจัดให้มีการอบรมครูด้วยกันทั้งด้านวิชาการและอบรมสั่งสอนครูให้ประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู ดังนั้นในยุคนี้จึงไม่มีองค์กรวิชาชีพครูหรือสภาครู

5.1.2 ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการจัดตั้งสภาครูขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เรียกว่า “คุรุสภา” แต่คุรุสภาเองก็ทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารบุคคลมากกว่าการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

ครูเพราะกฎหมายบัญญัติให้ครูสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในเรื่องการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูทำได้เฉพาะเรื่องการพัฒนาวิชาชีพครูและการส่งเสริมจรรยาบรรณวิชาชีพครู เพราะกฎหมายยังไม่ให้อำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู กล่าวคือ ครูสภาไม่มีอำนาจออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ประกอบกับ ครูสภามีฐานะเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ การจัดตั้งสภาวิชาชีพครูในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม และเป็นสภาที่สภาวิชาชีพครู แม้ว่าในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแยกงานการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจากครูสภาไปอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู แต่ครูสภาก็ยังทำหน้าที่ที่สภาวิชาชีพครูอยู่จนกระทั่งวันที่ 11 มิถุนายน 2546

5.1.3 ในปี พ.ศ. 2546 ได้จัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูหรือสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นนับตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป ครูสภาเป็นสภาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น แต่การจัดตั้งครูสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังมีแนวคิดแบบเดิม คือ จัดตั้งครูสภาขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น โดยรัฐเช่นเคย ฉะนั้น ครูสภาจึงไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีโครงสร้างเป็นแบบเอกชนที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันควบคุมตนเอง

อย่างไรก็ดี แม้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งครูสหายังคงเป็นการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นโดยรัฐอย่างเช่นเดิมก็ตาม แต่ก็มีการพัฒนาครูสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ที่เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ที่องค์กรวิชาชีพครูมาเป็นองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น โดยมีการดำเนินในรูปแบบขององค์กรวิชาชีพ จึงมีปัญหาวว่า ครูสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรวิชาชีพหรือเป็นองค์การมหาชนอิสระหรือ

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นและจากการศึกษาโดยพิจารณาถึง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ในกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ.1940 องค์กรวิชาชีพต่างๆ เช่น สภานายความมีฐานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนอิสระต่อมาใน ค.ศ.1940 เป็นต้นมาได้มีการพัฒนาในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่นการวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาต และองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชนแต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพเอกชนได้อำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือองค์กรวิชาชีพเอกชนมีอำนาจในการตราข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

2. ลักษณะวิชาชีพ<sup>63</sup> ถ้านำเอาลักษณะของวิชาชีพซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของวิชาชีพซึ่งมาประกอบการพิจารณาจะประกอบด้วย 4 ลักษณะคือ

**ประการที่ 1** ลักษณะงาน ต้องเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ใช้สติปัญญามากกว่าฝีมือ และจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้อบรมทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนจึงจะสามารถปฏิบัติการในงานนั้นได้

**ประการที่ 2** ลักษณะที่เป็นจรรยาบรรณ ผู้ปฏิบัติตามวิชาชีพจะต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมจรรยา และมีความซื่อสัตย์ นอกจากนี้ผู้ประกอบวิชาชีพต้องมีมาตรฐานสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น

**ประการที่ 3** มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการแสวงหาที่จะส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ และออกกฎเกณฑ์ให้การประกอบวิชาชีพในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติการศีลธรรมและจรรยา

<sup>63</sup> Rupert M.Jackson and John L.Powell. (1987). **Professional negligence**. p. 1.

ประการที่ 4 มีสถานภาพทางสูงในสังคม ประกอบกับความเห็นของนักทฤษฎีกฎหมายและแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จึงพอจะสรุปได้ว่าองค์กรวิชาชีพน่าจะมีองค์ประกอบทางกฎหมายดังนี้

- (1) ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมตัวกันเข้าเป็นองค์กรจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพเพื่อควบคุมตนเอง
- (2) เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน
- (3) โครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน
- (4) จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน
- (5) อยู่ในกำกับควบคุมของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและไม่ละเมิดกฎหมาย

3. องค์ประกอบทางกฎหมายขององค์การมหาชนอิสระ นักทฤษฎีกฎหมายมีความเห็นตรงกันว่า<sup>64</sup> องค์การมหาชนอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. เป็นนิติบุคคล 2. เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน 3. จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง

4. ลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ให้ความเห็นว่า องค์การมหาชนซึ่งมีรูปแบบดั้งเดิมจากองค์กรที่มีชื่อเรียกว่า Etablissement public ในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส มีลักษณะและองค์ประกอบสำคัญที่จะสามารถเอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบภารกิจสมัยใหม่ของรัฐที่กล่าวมาได้โดยมีประสิทธิภาพ ลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชนดังกล่าวสามารถแยกอธิบายได้เป็น 5 ประการ กล่าวคือ

- (1) การเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล แม้ว่า จะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่องค์การมหาชนก็เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่อยู่ในภาคมหาชน (Public sector) และสามารถที่จะมีและใช้สิทธิ ตลอดจนทั้งได้รับคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินและสิทธิต่างๆ ในทำนองเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น อาทิ โดยการคุ้มครองมิให้ทรัพย์สินอยู่ในข่ายของการบังคับคดี การมีสิทธิใช้ที่ดินที่อยู่เป็นที่ราชพัสดุ หรือการได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

สำหรับการมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น นอกจากทำให้้องค์การมหาชนสามารถทรงสิทธิ และใช้สิทธิเข้าทำนิติกรรม และมีทรัพย์สินเป็นของตัวเองแล้ว ความเป็นนิติบุคคลเอกเทศที่ทำให้้องค์การ

<sup>64</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 33.



มหาชนไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาตามปกติของระบบราชการนั้น ยังเป็นหลักประกันความเป็นอิสระที่สำคัญยิ่งของ องค์การมหาชนด้วย

(2) การได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ องค์การมหาชนย่อมมีภารกิจที่ได้รับ การกำหนดและมอบหมายจากรัฐให้ไปปฏิบัติเพื่อบริการสาธารณะ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐในเรื่อง นั้นๆ ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รัฐจึงจำเป็นต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและค่าใช้จ่ายมาเพื่อการดำเนิน ภารกิจดังกล่าว เพราะองค์การมหาชนมิใช่กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเอง หากแต่การแยกสถานะออกมาเป็นนิติบุคคลเอกเทศก็เพียงเพื่อความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติการกิจพิเศษตามที่รัฐกำหนดให้เท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความคล่องตัว ดังกล่าว นอกจากรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับองค์การมหาชน ทั้งหลายแล้วงบประมาณดังกล่าวจะต้องเป็นงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความ คล่องตัวในการใช้จ่ายสูงและไม่มีการควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอีกด้วย

(3) การมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้าน องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานรูปแบบ พิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นในภายหลังเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ ขึ้น เพื่อรองรับภารกิจพื้นฐานของรัฐขึ้นแล้ว ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจ องค์การมหาชนจึงต้องมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่จำกัดชัดเจน และมีลักษณะเป็นภารกิจ เฉพาะด้านตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะมีขอบเขตข้อจำกัดไว้ อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงได้เกิดหลักทั่วไปในการกำหนดอำนาจขององค์การมหาชนไว้ในลักษณะ ที่ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนจะมีลักษณะเป็น “อำนาจหน้าที่เฉพาะ” ในขณะที่ส่วนราชการ ทั้งหลายนั้น กลับมีอำนาจในลักษณะ “อำนาจหน้าที่ทั่วไป”

(4) ความเป็นอิสระในการบริหารงานองค์การมหาชน ต้องการความเป็นอิสระอย่างสูง ในการบริหารงานให้ลุล่วงไปตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ ดังนั้น จึงต้องการความคล่องตัวและอำนาจ ตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ เอง ทั้งในเรื่องการกำหนดระเบียบข้อบังคับในเรื่อง การจัดองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนทั้งการ จัดซื้อจัดจ้าง หรือ การควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติเป็นการภายในอีกด้วย

(5) การอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ การเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้ เงินงบประมาณจากภาษีอากรของประชาชนทำให้องค์การมหาชนมิได้มีความเป็นอิสระจนไม่มีการ ตรวจสอบควบคุมใดๆ จากรัฐ เพราะย่อมไม่มีองค์การสาธารณะที่ใช้งบประมาณแผ่นดินใดที่อาจ อ้างความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากการตรวจสอบได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นอิสระของ องค์การมหาชนก็มีความหมายแต่เพียงความเป็นอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองความเป็น อิสระไว้เพียงเพื่อให้ภารกิจที่กฎหมายมอบหมายไว้ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เท่านั้น ดังนั้นองค์การมหาชนจึงต้องรับผิดชอบและจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในผลสำเร็จของภารกิจที่รัฐมอบไว้ให้ปฏิบัติเสมอ ภายใต้แนวทางที่ว่า การควบคุมตรวจสอบนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชน กล่าวคือ จะต้องเป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลัง (a Posteriori control) นอกจากนี้ ยังต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนโยบายที่จะต้องทำหน้าที่ควบคุมอยู่ห่างๆ ในลักษณะของการกำกับดูแล (tutelle) เพื่อคอยยับยั้งการกระทำที่อาจออกนอกกรอบนโยบายของรัฐหรือเป็นการละเมิดกฎหมายได้อย่างทันที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบทางบัญชีและความถูกต้องของการรับจ่ายเงินอันเป็นการตรวจสอบตามปกติ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ครูศึกษามีสถานภาพทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย ทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพการศึกษา

เมื่อครูศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในด้านการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจึงมีประเด็นต่อมาว่า มีผู้ประกอบวิชาชีพใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมในการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายฉบับนี้ จากการศึกษาในเรื่องการควบคุมการประกอบวิชาชีพและในเรื่องสถานะทางกฎหมายของครูศึกษาพบว่า ครูศึกษามีได้ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเพียงวิชาชีพเดียว แต่ยังคงควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพครูอีก 3 ประเภท ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา วิชาชีพผู้บริหารการศึกษาและวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น (ศึกษานิเทศก์) ฉะนั้น จึงพบว่า ครูศึกษามีใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูเท่านั้น แต่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้ประกอบวิชาชีพครู ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งได้แก่ ศึกษานิเทศก์ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ครูศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพของ “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” หากใช่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูเพียงวิชาชีพเดียวไม่ เหตุผลที่นำมาประกอบการพิจารณาว่า ครูศึกษาทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษามีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 วรรคสอง บัญญัติให้ครูผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด

(2) มีคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 นิยามคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา หมายความว่า ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นซึ่งได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามพระราช

บัญญัตินี้” ประกอบกับคำนิยามในมาตรา 4 เช่นเดียวกันให้คำนิยามคำว่า “ใบอนุญาต หมายความว่าใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งออกให้ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามพระราชบัญญัตินี้”

ในประเด็นต่อมาเมื่อครุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ และควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 4 ประเภท จึงมีปัญหาดังกล่าว องค์ประกอบของคณะกรรมการครุสภาที่มีผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่มีจำนวนเหมาะสมหรือควรแก่การแก้ไขปรับปรุงอย่างไรจากการศึกษาพบว่าครุสภามีคณะกรรมการอยู่ 2 คณะ ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการครุสภา ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และดำเนินการตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของครุสภาซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ปรากฏว่าองค์ประกอบคณะกรรมการครุสภาที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพครูหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 19 คน และมีกรรมการที่มาจากผู้แทนภาครัฐหรือไม่ใช่กรรมการที่มาจากผู้ถูกควบคุมในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 20 คน มากกว่าผู้แทนที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 1 คน ยิ่งกว่านั้นเลขาธิการครุสภาไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและไม่ได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการครุสภาด้วย เพราะกฎหมายกำหนดให้เลขาธิการ ครุสภาเป็นเพียงเลขานุการคณะกรรมการครุสภาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นๆ อาทิ วิชาชีพพยาบาล ทัศนศึกษา วิศวกรรม และสถาปนิก กฎหมายบัญญัติให้เลขาธิการของคณะกรรมการของ องค์กรวิชาชีพเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งและเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพ ยิ่งกว่านั้น จำนวนกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพก็มีจำนวนมากกว่ากรรมการที่มาจากภาครัฐ ได้แก่ สภากาชาด สภากาชาด สภาวิศวกร และสภาสถาปนิก ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า องค์กรวิชาชีพที่ดั่งขึ้นภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญต่อผู้ประกอบวิชาชีพ ในการบริหารองค์กรของตนเองมากขึ้นกว่าในอดีตและนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในต่างประเทศมาเป็นหลักในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการครุสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 แล้วพบว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการครุสภาที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษากลับมีจำนวนน้อยกว่ากรรมการที่มาจาก ผู้แทนภาครัฐจึงขัดต่อหลักการและแนวคิดที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันปกครองหรือควบคุมกันเอง

(2) คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาการออกใบ

อนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและอำนาจหน้าที่อื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้พบว่า องค์ประกอบคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 6 คนและมีกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่มาจากผู้แทนภาครัฐ หรือไม่ใช้กรรมการที่มาจากผู้ถูกควบคุมในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 11 คน ซึ่งมากกว่าผู้แทนที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 5 คนเมื่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาในชั้นต้นก็มีจำนวนกรรมการที่มาจากภาครัฐมากกว่ากรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจะหวังได้อย่างไรว่าผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจะรักษาผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมาย และความเป็นธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาได้เพราะการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมกรรมการแต่ละคนมี 1 เสียง เท่ากัน

อีกประเด็นหนึ่ง การที่ครูสภาอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการครูสภาจึงไม่มีความเป็นอิสระเสมือนกับองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยและในต่างประเทศ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ในระบบกฎหมายไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏว่ามีการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยรัฐและรัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ควบคุมแทนอาทิแพทยสภา ส่วนรัฐเป็นผู้ดำเนินการควบคุม ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 แต่หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วรัฐก็ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมโดยยกเลิกพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรมพ.ศ. 2505 แล้วออกเป็นพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ให้มีสภาวิศวกรมีฐานะเป็นนิติบุคคลนอกระบบราชการที่รัฐมอบหมายให้ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรแทนรัฐโดยให้เหตุผลส่วนหนึ่งว่าสมควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนช่วยรัฐในการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้นและก็มีหลายวิชาชีพรวมตัวกันเข้าเป็นองค์กรวิชาชีพ อาทิ วิชาชีพบัญชี มีการรวมตัวกันเป็นสภาบัญชีวิชาชีพการสัตวแพทยรวมตัวกันเป็นสัตวแพทยสภา เป็นต้น แต่ก็พบว่า ยังมีการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยรัฐหลงเหลืออยู่ในระบบกฎหมายไทยหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ นั่นคือ หลักสูตรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยให้เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ส่วนหนึ่งไว้ว่า “เพื่อปรับสภาพกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นองค์กรวิชาชีพครูตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้เป็นไปตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” ฉะนั้น จึงพบว่า ในระบบกฎหมายไทยมีองค์กรทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ 2 ระบบ ประกอบด้วย (1) ระบบการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยหน่วยงานรัฐ (2) ระบบการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยหน่วยงานเอกชนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า จากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายไทย ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ จึงมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน จึงขอเสนอแนะให้มีการตราเป็นกฎหมายพิเศษเพื่อกำหนดรูปแบบวิธีการบริหารงาน ลักษณะ และองค์ประกอบของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทำนองเดียวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งมีกฎหมายพิเศษ คือ “พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542” เพราะหากพิจารณาในแง่ของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแล้ว การกำหนดรูปแบบ วิธีการบริหารงาน ลักษณะและองค์ประกอบของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพไว้ในกฎหมายพิเศษ ยังเป็นเกณฑ์ที่จะทำให้รัฐได้ทราบว่ารรัฐควรจะเข้าไปกำกับดูแลควบคุมหรือให้การส่งเสริมองค์กรวิชาชีพต่างๆ ในประเทศไทยมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมหาชนรัฐบาลมีความรับผิดชอบที่จะต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลหรือให้ความช่วยเหลือเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบขององค์กรวิชาชีพให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน อันจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมหาชนได้รับการยอมรับมากขึ้น

5.2.2 ในเรื่องมีผู้ประกอบวิชาชีพใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยหลักสูตรตามบทบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ก็พบว่ามีการควบคุมการประกอบวิชาชีพอยู่ถึง 4 ประเภท ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คือ ศิกษานิเทศก์ เมื่อมีผู้ประกอบวิชาชีพในกฎหมายเดียวกันมีจำนวน 4 ประเภท ปรากฏว่า การใช้คำเรียกวิชาชีพตามพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จึงก่อให้เกิดความสับสนเพราะมีการใช้คำที่มีความหมายเดียวกันหลายคำ เช่น มีการใช้คำว่า “วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา” ในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง และมีการใช้คำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” อยู่ในหลายมาตราและมีคำนิยามในมาตรา 4 ว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา หมายความว่า ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น” แต่ในตัวเองหลายมาตรายังมีการใช้คำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพครู

ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น” และใช้คำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” ในหลายมาตราจึงดูไม่เป็นระบบของการใช้คำ

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เพื่อพัฒนาไปสู่การใช้ คำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพการศึกษา” แทนคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น” เพราะเป็นคำที่ครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพทั้ง 4 ประเภท อีกประการหนึ่ง” ในการบัญญัติคำในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฉบับที่จะแก้ไขปรับปรุง เห็นควรแก้ไขปรับปรุงคำว่า “พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546” ใหม่เป็น “พระราชบัญญัติวิชาชีพการศึกษา พ.ศ.....” ซึ่งเป็นคำที่สั้นและมีความหมายครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวข้างต้น ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิชาชีพอื่น อาทิ พระราชบัญญัติ วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นชื่อพระราชบัญญัติที่ครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์หลายสาขาหรือหลายประเภท

5.2.3 ในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการคุรุสภาซึ่งเป็นกลไกในการบริหารงานของคุรุสภาว่ามีองค์ประกอบที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพียงใด นั้นพบว่า ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของคุรุสภาสูงสุด 1 คณะ คือ “คณะกรรมการคุรุสภา” และมีคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาอีก 1 คณะ เรียกว่า “คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ” ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาได้เป็นอย่างดี แต่คณะกรรมการของคุรุสภาทั้ง 2 คณะมีกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนน้อยกว่ากรรมการที่มาจากผู้แทนรัฐเช่นเดียวกัน กล่าวคือ คณะกรรมการคุรุสภามีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาน้อยกว่ากรรมการที่มาจากกรรมการที่เป็นผู้แทนภาครัฐจำนวน 1 คน และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาน้อยกว่ากรรมการที่เป็นผู้แทนของรัฐจำนวน 5 คน และยังพบว่าเลขาธิการคุรุสภาซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการคุรุสภามีได้เป็นกรรมการคุรุสภาเพราะกฎหมายบัญญัติให้เป็นเพียงเลขานุการคณะกรรมการคุรุสภาเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนจำนวนของคณะกรรมการองค์กรวิชาชีพไว้เพื่อนำไปปฏิบัติในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพให้เป็นแนวเดียวกัน

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพมีจำนวนมากกว่าผู้แทนภาครัฐในคณะกรรมการคุรุสภาและในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพและควรกำหนดสัดส่วนจำนวน

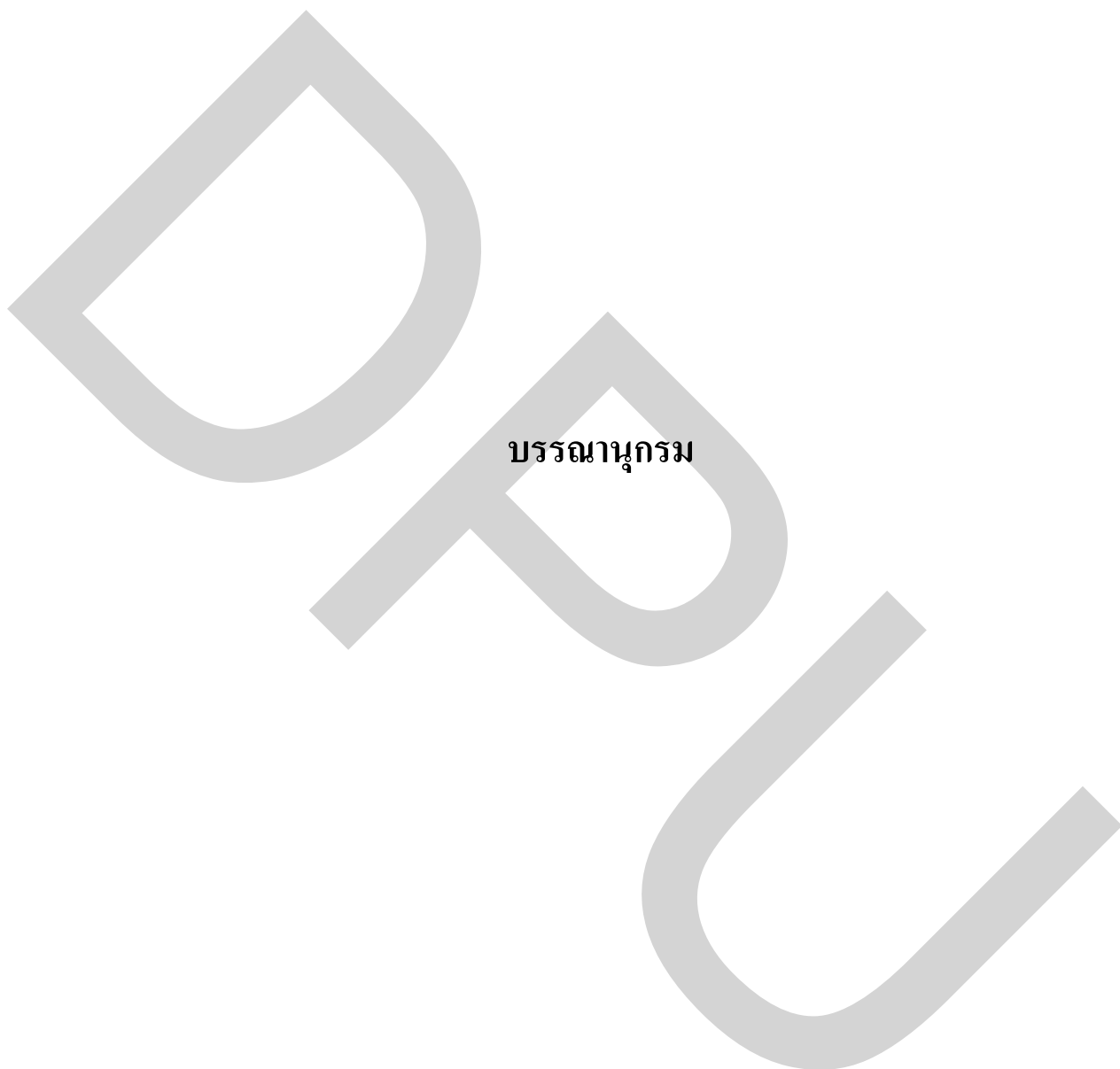
กรรมการขององค์กรวิชาชีพไว้ในกฎหมายพิเศษว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยเสนอแนะว่า กรรมการที่ผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพควรมีจำนวนมากว่ากรรมการที่ผู้แทนภาครัฐ เพราะการให้มีกรรมการจากภาครัฐในองค์กรวิชาชีพก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมีความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพเท่านั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีคนของรัฐเป็นกรรมการในองค์กรวิชาชีพมากกว่า ผู้ประกอบการวิชาชีพ และควรบัญญัติไว้ในกฎหมายให้เลขาธิการคุรุสภาได้รับการสรรหาจากผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและให้เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการคุรุสภา หากยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายพิเศษการตรากฎหมายว่าด้วย องค์กรวิชาชีพในประเทศไทยก็จะไม่มีมาตรฐานเดียวกันเพราะต่างคนต่างร่าง โดยไม่มีหลักเกณฑ์เป็นกรอบให้ปฏิบัติ ผลที่ตามมาคือ ก่อให้เกิดความสับสนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

5.2.4 ในเรื่องการอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผลให้คุรุสภามีความอิสระในการดำเนินงานมาน้อยเพียงใด ในฐานะที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนโยบายก็ชอบด้วยหลักการและกฎหมายที่ต้องมีหน้าที่ควบคุมอยู่ห่างๆ ในลักษณะของการกำกับดูแล (tutelle) เพื่อคอยยับยั้งองค์กรวิชาชีพมิให้กระทำการออกนอกกรอบนโยบายของรัฐ และหรือเป็นการละเมิดกฎหมายได้อย่างทันที่ นอกเหนือไปจากการตรวจสอบทางบัญชี และความถูกต้องของการรับจ่ายเงินอันเป็นการตรวจสอบตามปกติ และพบว่า มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 75 มาตรา 76 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 แล้ว จึงเห็นว่า มีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับองค์กรวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาพบว่า การบัญญัติให้คุรุสภาอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ถือได้ว่าคุรุสภาเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพฉบับใดบัญญัติให้สภาวิชาชีพหรือองค์กรวิชาชีพเหล่านั้นเป็นหน่วยงานในกำกับของหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้นองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย อาทิ แพทยสภา สภาวิศวกร สภาวิชาชีพบัญชี และสภาการพยาบาลจึงมีความอิสระในการบริหารงานสูงกว่าคุรุสภาเพราะองค์กรวิชาชีพดังกล่าวมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชนและได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐมีภาระที่ต้องปฏิบัติมากมายอยู่แล้ว รัฐไม่ควรจะเป็นผู้ทำงานด้านการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ควรให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกันรวมตัวกันเป็นองค์กรวิชาชีพ ดูแล และควบคุมกันเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ จึงขอเสนอแนะว่าควรมีการพัฒนาคุรุสภาโดยแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ให้เป็นองค์กรวิชาชีพเอกชน องค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยและใน

ต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยตัดคำว่า “ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ” ในมาตรา 7 ออกผู้เขียน  
เชื่อได้ว่า นอกจากจะทำให้คุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพทางการศึกษาในประเทศไทยที่ใหญ่ที่สุด  
แล้วยังจะเป็นองค์กรวิชาชีพที่ดำเนินงานให้แก่พลสมาชิกที่มีประสิทธิภาพและเป็นหลักประกัน  
อันมั่นคงให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้  
บริการจากการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาโดยทั่วกัน





บรรณานุกรม

DRU

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กระทรวงศึกษาธิการ.(2542). รายงานการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (อัดสำเนา). กรุงเทพมหานคร.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- จรัสศรี อินทวิเศษ. (2547). คำอธิบายพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2530). วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส (อัดสำเนา). กรุงเทพมหานคร.
- โกคิน พลกุล. (2525). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2532). ร่างคดีปกครองในฝรั่งเศส (อัดสำเนา). กรุงเทพมหานคร.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- สำนักงาน ก.พ. (2542). องค์กรมมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองกลางสำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ที.พี. พรินท์ จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2548). วันครูโลก. กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2530). การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีต-ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2518). 30 ปีของคุรุสภา. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.

- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2538). 50 ปี คุรุสภา. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2539). รายงานการประชุมสัมมนาสมาคมวิชาชีพครูเรื่ององค์การวิชาชีพทางเลือกใหม่ในการพัฒนาครู. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2543). นานาทิศนะประกอบการพิจารณาจัดทำสาระบัญญัติเพื่อการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2488. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2545). สาระความรู้เรื่ององค์การครู และวิชาชีพครูในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2540). คุรุสภาเพื่อครู. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2543). ข้อมูลที่ใช้เป็นแนวทางดำเนินงานองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2544). รูปแบบการกำกับ ดูแล การปฏิบัติตาม จรรยาบรรณของวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2541). เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2542). สาระบัญญัติเพื่อการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพุทธศักราช 2488 (อัดสำเนา). กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2548). มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2547). คู่มือผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา : การขอขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและการออกใบประกอบวิชาชีพ (อัดสำเนา). กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2543). ข้อเสนอของคุรุสภา : การปรับปรุงคุรุสภาสู่องค์กรวิชาชีพครูตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2540). รายงานการประชุมสัมมนาสมาคมวิชาชีพครูเรื่ององค์การวิชาชีพทางเลือกใหม่ในการพัฒนาครู. โรงพิมพ์คุรุสภา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2540). สถานะทางกฎหมายของสภาตำบลนิติบุคคล. ในหนังสือรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, (2545). **รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย** (พิมพ์ครั้งที่ 5).

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2545). **กฎหมาย และข้อควรระมัดระวังของผู้ประกอบวิชาชีพแพทย**

**พยาบาล** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

อิสระ นิตินันท์ประภาส. (2525). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร.

### บทความ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2530, กันยายน). "องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศ  
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน." **วารสารนิติศาสตร์**, 17, หน้า 35-48.

จิรพงษ์ จันทรงาม, (2548, กรกฎาคม). "พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี : ก้าวใหม่ที่มั่นคง." **มติชน  
รายวัน**. หน้า 16.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2530). "นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอังกฤษ." **วารสารกฎหมาย  
ปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2.**

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2533, เมษายน). "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ นิติทางปกครองและ  
สัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส." **วารสารกฎหมายปกครอง, 5.**  
หน้า 158-214.

บทบรรณาธิการ. (2530). **วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2.**

โกคิน พลกุล. (2530). "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." **วารสารกฎหมายปกครอง,**  
**เล่ม 6, ตอน 2.**

พูนศักดิ์ ไวสารวจ. (2528, สิงหาคม). "นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส."  
**วารสารกฎหมายปกครอง.** หน้า 265-308.

พูนศักดิ์ ไวสารวจ. (2528, สิงหาคม). "ความหมายและระบอบกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง  
ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส." **วารสารกฎหมายปกครอง.** หน้า 269-308.

โกคิน พลกุล. (2530, สิงหาคม). "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." **วารสารกฎหมาย  
ปกครอง, 6,** หน้า 280-317.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2523, เมษายน). "นิติกรรมทางตุลาการ." **วารสารกฎหมายปกครอง, 5.**  
หน้า 153-157.

M. Phillippe MARTIN. (2544, กันยายน-ธันวาคม). "ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศ  
ฝรั่งเศส." **วารสารวิชาการศาลปกครอง, 3.** หน้า 95-139.

## เอกสารอื่นๆ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2543). องค์การวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหาร  
การศึกษา รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน (รายงานวิจัย อัศดำเนา).  
กรุงเทพมหานคร .

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2545). การประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา  
กรณีศึกษานิวซีแลนด์ (รายงานวิจัย พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร .: โรงพิมพ์  
บริษัทพิมพ์ดีด จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2518). คู่มือสมาชิกคุรุสภา (รายงานการวิจัย).กรุงเทพมหานคร :  
คุรุสภา.

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2538). สัมมนาผู้แทนสมาชิกคุรุสภาทั่วประเทศ ประจำปี 2538  
เรื่องแนวคิดและทิศทางการพัฒนาวิชาชีพครูในระบบพัฒนาคุรุสภา ฉบับที่ 8.  
กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2543). รายงานการสำรวจความคิดเห็นเรื่องสาระสำคัญขององค์กร  
วิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู (อัศดำเนา). กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2544). รายงานผลการประชาพิจารณ์ เรื่องสาระสำคัญขององค์กร  
วิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.

## กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488.

พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติวิชาชีพครู พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติสภาพนายความ พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547.

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520.

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ครั้งที่ 2 วันที่ 28 สิงหาคม 2545.

กฎกระทรวง การประกอบวิชาชีพควบคุม พ.ศ. 2549.

ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2548.

ประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง บุคคลผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุม ลงวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2548.

ข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2547.

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547.

ข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2548.

ประกาศคณะกรรมการดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งกรรมการคุรุสภา ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2546.

### วิทยานิพนธ์

ณัฐ รัฐอมฤต. (2534). แพทยสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กร และการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิณีนาด เกียรติกังวาฬไกล.(2531). ความรับผิดชอบละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์.กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

Eisenmann. (1982). **charles. cours de droit administrative.** Tame I, L.G.D.L.

Jean RIVERO. (1995). **Droit administratif.** Dalloz , Paris.

Jean de. (1981). **SOTO , Droit administhatif.** Théorie Générale du service Public, Edition Montchresten , Paris.

M LONG, P. WEIL. and G. BRAIBANT.(1984). **Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative.** Sirey , Paris.

Prosper WEIL. (1983). **le droit administratif .** collection “que sais-je.”, PUF.

Rupert M. Jackson and John L. Powell. (1987). **Professional Negligence.** London : Sweet & Maxwell.





**ภาคผนวก**



















































































































































## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายวิชาญ สาคุณ
วัน เดือน ปี เกิด	25 เมษายน 2490
วุฒิการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2526
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาจังหวัดนนทบุรี สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการ สกสค.) กระทรวงศึกษาธิการ
สถานที่ทำงาน	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา จังหวัดนนทบุรี (สำนักงาน สกสค. จังหวัดนนทบุรี) โทร. 02-5916926