

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

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

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

วิชาชีพเวชกรรม ทนายความ พยาบาล และวิศวกรที่ต้องมีพระราชบัญญัติวิชาชีพนั้นใช้ควบคู่กับกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งอีกฉบับหนึ่ง

แนวคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู นอกจากรัฐจะตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการควบคุมดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวด้วยกันก็มีส่วนสนับสนุนให้มีการควบคุมเกิดขึ้น¹ ทั้งนี้ เพราะครูได้ชื่อว่าเป็นผู้มีเกียรติและเป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหาสังคม จึงจำเป็นต้องมีการรักษาเกียรติและการเป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหาของสังคมไว้ การรักษาเกียรติและการเป็นผู้นำสังคมดังกล่าวไว้วิธีหนึ่งก็คือ โดยการมีกฎหมายมาควบคุมการประกอบวิชาชีพ ยกมาตรฐานวิชาชีพ และมีบทลงโทษผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่ครูเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายมาควบคุมการประกอบวิชาชีพครู คือ ต้องการให้มีการคุ้มครองการประกอบวิชาชีพครู โดยการสงวนอาชีพไว้เฉพาะในหมู่สมาชิก เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกและการขึ้นทะเบียนขอรับใบอนุญาต การห้ามการประกอบวิชาชีพครูหรือการแสดงด้วยวิธีการใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่า การมีสิทธิหรือพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎหมายเทคนิค² (Technical law) กล่าวคือ ไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือประเพณีโดยตรง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการประกอบวิชาชีพครูโดยตรง

เหตุผลประการสุดท้าย ที่ครูเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู คือ ต้องการให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมครูให้มีการพัฒนา และยกระดับมาตรฐานวิชาชีพให้สูงขึ้น³

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

¹ สุรัฐ ศิลปอนันต์. (2523). การศึกษาแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู.

² ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 18.

³ 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

ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ⁴ ซึ่งมีมานานแล้ว โดยมีการพัฒนาองค์กรวิชาชีพจากเป็นองค์การมหาชนอิสระมาเป็นองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรฐานต่าง ๆ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การลงโทษผู้กระทำผิด และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ เป็นต้น และอีกประการหนึ่ง คำว่า “วิชาชีพ” ตามหลักวิชาชีพนักกฎหมายภาคพื้นยุโรป⁵ ผู้ทำงานประเภทนี้จะมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญในจรรยาบรรณของหมู่คณะ มีเกียรติและศักดิ์ศรีของตนเองและมีองค์กรและกระบวนการเพื่อสอดส่อง พิทักษ์รักษายกขนบธรรมเนียม เกียรติยศ ศักดิ์ศรีและวิชาชีพ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของวิชาชีพนั้นๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าตามหลักองค์กรวิชาชีพ และวิชาชีพดังกล่าวจึงสมควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันควบคุมกันเอง โดยรัฐมอบหมายให้องค์กรวิชาชีพครูใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครองแทนรัฐ และมีตัวแทนของรัฐ

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 47.

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

จำนวนหนึ่งเข้าร่วมเป็นกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นผู้เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพครู จึงมีควรจะต้องจัดตั้ง องค์กรวิชาชีพครูขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะจะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานในฐานะองค์กรวิชาชีพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของคุรุสภาที่ทำหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

2.3 เพื่อวิเคราะห์ลักษณะ รูปแบบการจัดตั้งองค์กร วิธีการบริหารงาน และสถานะทางกฎหมายของคุรุสภาอันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดระบบองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบเดียวกัน

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งคุรุสภาให้เหมาะสม

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

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

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ว่าการจัดตั้งครูสภามีความเป็นมาและมีบทบาทหน้าที่อย่างไร และการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพมีขอบเขตครอบคลุม เฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพครูหรือมีผู้ประกอบวิชาชีพใดบ้าง ครูสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรประเภทใด องค์กรประกอบของคณะกรรมการครูสภามีองค์ประกอบที่เหมาะสมหรือควรจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร รวมทั้งศึกษาว่าการที่ครูสภาอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผลให้ครูสภาเป็นอิสระในการดำเนินงานเพียงใด

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