

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 ได้จัดตั้งสถานที่อบรมและประชุมครูขึ้นเป็นรูปสมาคมชื่อ “สามัคยาจารย์สมาคม” ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ในสมัยนี้เป็นสมัยที่ยังไม่มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเป็นทางการ แต่เป็นการที่ครูซึ่งมีความรู้สูง ทั้งที่ไปเรียนจากต่างประเทศและในประเทศเป็นผู้อบรมสั่งสอนครูให้ประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู

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

ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในเรื่องการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูทำได้เฉพาะ เรื่องการพัฒนาวิชาชีพครูและจรรยาบรรณวิชาชีพครู เพราะกฎหมายยังไม่ให้อำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเต็มรูปแบบ กล่าวคือ ครูสภาไม่มีอำนาจออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ประกอบกับครูสภามีฐานะเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ การจัดตั้งสภาวิชาชีพครูในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่มและเป็นสภากึ่งสภาวิชาชีพครู

ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแยกงานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจากครูสภา แต่ครูสภาก็ยังทำหน้าที่กึ่งสภาวิชาชีพครูอยู่จนกระทั่งวันที่ 11 มิถุนายน 2546

ในปี พ.ศ. 2546 นับตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป ครูสภาเป็นสภาวิชาชีพครู โดยเป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐจึงถือว่ายังมีแนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูโดยรัฐ แต่ยังไม่มีแนวคิดให้ผู้ประกอบวิชาชีพครูควบคุม กันเอง ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวคิดในต่างประเทศที่รัฐมอบอำนาจให้ผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมกันเอง

2.2 ความหมายของ “ครู”

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

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 4 ให้ความหมายของคำว่า “ครู” ไว้ว่า “ครู หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ครูหรืออาจารย์” ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบเพราะจำกัดอยู่เฉพาะผู้ทำหน้าที่สั่งสอนศิษย์ หรือผู้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศิษย์แต่ไม่รวมบุคลากรอื่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาด้วย

คำว่า “ครู” ตามความหมายที่บัญญัติได้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ “ครู หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนยิ่งกว่านั้นยังแยกคำว่า “คณาจารย์” ไว้ต่างหากโดยให้คำจำกัดความว่า “คณาจารย์ หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาของรัฐ และเอกชน

คำว่า “ครู” ตามคำจำกัดความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐานและอุดม

ศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน และยังให้คำจำกัดความของคำว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นไว้ ดังนี้

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารนอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“บุคลากรทางการศึกษาอื่น” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ ซึ่งหน่วยงานการศึกษากำหนดตำแหน่งให้ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษา

คำว่า “ครู” ครอบคลุมถึงบุคลากรในโรงเรียนผู้ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาของนักเรียนด้วย

2.3 ความหมายของ “วิชาชีพ”

ความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” (Profession)⁷ คำว่า วิชาชีพ มาจากคำว่า Profession มาจากคำกริยา “to profess” จากคำละติน pro + fateri แปลว่า ยอมรับหรือรับว่าเป็นของตน คำนี้ใช้ในเรียงศาสนาหมายความว่า 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” เป็นพระสงฆ์ในศาสนาคริสต์จะต้องผ่านการศึกษอบรมในวิชา

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. วันครูโลก. หน้า 24.

⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2545). หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป. ใน รวมคำบรรยายหลักวิชานักกฎหมาย. โดย แสง บุญเฉลิมวิภาส. หน้า 115-117.

เทววิทยา (theology) เป็นเวลาหลายปี คำว่าวิชาชีพ จึงมีนัยเกิดขึ้นตามมามี เป็นอาชีพที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ขั้นสูงที่จะต้องผ่านการศึกษอบรมเป็นเวลาหลายปี และเป็นอาชีพที่เป็นหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมและจรรยาบรรณของหมู่คณะโดยเฉพาะและหมู่คณะวิชาชีพนั้นๆ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของ วิชาชีพนั้นๆ

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

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

เพราะฉะนั้นความหมายของ profession จึงหมายถึง อาชีพที่จะต้องผ่านการฝึกฝนอบรมที่เป็นวิชาชีพขั้นสูงจะต้องผ่านฝึกฝนอบรมเป็นเวลานานหลายปี ส่วนความหมายของการปฏิบัติงานตน(การบวช) ของพระสงฆ์จึงหมายถึง การปฏิบัติงานอุทิศตนต่อวิชาชีพ ความเป็นพระนักกฎหมายก็ปฏิบัติงานอุทิศตนทำหน้าที่รักษากฎหมาย รักความเป็นธรรม ปกป้องผู้อ่อนแอ หรือโซคร้ายที่ถูกกดขี่ 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

ต่อมากลายเป็นมีความหมายทำนองว่าธรรมชาติหรืออุปนิสัยของคนเหมาะที่จะทำงานอย่างไรอย่างหนึ่งเหมือนกับธรรมชาติร้องเรียกให้ทำงานนั้น จึงเป็นเรื่องแล้วแต่ธรรมชาติของคน ฉะนั้นอาชีพของคนจึงเป็นไปตามอุปนิสัยและเนื้อแท้ของคนๆ นั้น และอาชีพจึงเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งเนื้อแท้ของบุคคลนั้น เช่นว่า มีอุปนิสัยเหมาะสมกับการงานนั้นๆ vocation จึงเป็นเสียงเรียกของสวรรค์หรือธรรมชาติ เพื่อให้คนทำตามคุณสมบัติของแต่ละคน ต่อมาจึงมีความหมายที่หมายถึงอาชีพโดยทั่วไป

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

1. เป็นอาชีพในแง่ที่เป็นการงานที่มีการอุทิศตนทำไปตลอดชีวิต
2. การงานนั้นต้องได้รับการสั่งสอนอบรมที่เป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องอบรมกันเป็นเวลานานหลายปี
3. ผู้ทำการงานประเภทนี้จะมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญในจรรยาบรรณ เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของวิชาชีพของตน และมีองค์กรและกระบวนการเพื่อสอดส่องพิทักษ์รักษากฎขนบธรรมเนียม เกียรติยศ ศักดิ์ศรี และวิชาชีพ

จะเห็นได้ว่า ทั้งแพทย์และนักกฎหมายต่างก็มีจรรยาบรรณและศักดิ์ศรีที่สืบทอดกันมาแต่โบราณ ปฏิบัติกันเป็นเวลาพันปีมาแล้ว พระสงฆ์ก็มีระเบียบวินัยในการประพฤติพรหมจรรย์ ซึ่งก็เป็นของสืบทอดมาแต่โบราณเหมือนกัน ไม่ใช่สิ่งที่คนคิดก่อตั้งบัญญัติคิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตามใจชอบ

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

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

หมายว่า ช่างของใน การงานหรือการเล่นนั้นจริงๆ คำไทยในปัจจุบันเรียกว่า “มือโปร” ในทางตรงกันข้าม ถ้าเป็นมือสมัครเล่น ก็คือคนเล่นเพราะรัก เพราะชอบเพื่อความสนุกเป็นครั้งคราว จึงมีความหมายไปในทางไม่ช่างของ ไม่มีฝีมือ

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

2.4 ความหมายของ “องค์กรวิชาชีพ”

องค์กรวิชาชีพ⁸ (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

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. หน้า 71.

คำวินิจฉัยศาลปกครอง Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ.1943⁹ ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยหลักที่ให้การรับรองการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพว่า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศาลปกครอง ได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพว่า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศาลปกครองได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพแพทย์ว่า "ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการที่จะให้ องค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพแพทย์มีสถานะเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง แม้คณะกรรมการองค์กรวิชาชีพแพทย์จะมีได้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระก็ตาม....."

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

เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

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

⁹ 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 ควรมีองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการยกระดับ มาตรฐานวิชาชีพ และสร้างเสริมความมั่นคงของวิชาชีพ¹⁰

2.6 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ

2.6.1 การควบคุมการประกอบวิชาชีพในต่างประเทศ

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

¹⁰ 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 ในการไม่เป็นองค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพครูที่แท้จริงแล้ว 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 ในปัจจุบันมีเฉพาะวิชาชีพศึกษานิเทศก์เท่านั้น 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 ดังต่อไปนี้¹¹

การศึกษาในสมัยกรุงสุโขทัย (ประมาณ พ.ศ. 1762-1893)

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

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาในสมัยสุโขทัยเป็นการศึกษาเพื่อชีวิต คือ เป็นการแก้ปัญหาโดยการปฏิบัติจริง (Learning by Doing)

¹¹ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. (2530). การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ. หน้า 1 - 10.

การศึกษาในสมัยกรุงศรีอยุธยา (ประมาณ 1893-2310)

ในสมัยนี้วัดก็ยังเป็นสถานที่สำคัญในการให้การศึกษาเช่นเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเริ่มมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศ ซึ่งมีโปรตุเกสเป็นชาติแรกที่เข้ามาติดต่การค้าขายกับประเทศไทย เมื่อติดต่อกันนานเข้าก็เริ่มมีการเผยแพร่ศาสนา ความรู้ ต่อมาก็มีชาติอื่นๆ เข้ามาติดต่อกันมากขึ้น สันนิษฐานว่า ในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ได้มีโรงเรียนสอนศาสนาของบาทหลวงชาวฝรั่งเศสเกิดขึ้นแล้ว และมีการส่งนักเรียนไปเรียนที่ประเทศฝรั่งเศสด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่านักเรียนเหล่านี้กลับมาปรับปรุงบ้านเมืองอย่างไรบ้าง

เมื่อชาวต่างประเทศเข้ามาตั้งโรงเรียนและสอนหนังสือขึ้น สมเด็จพระนารายณ์ทรงเห็นว่าถ้าคนไทยไม่มีแบบเรียนไทยใช้ก็จะเป็นการเสียเปรียบ จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระมหาราชครูแต่งหนังสือแบบเรียนขึ้นเล่มแรก ได้แก่ หนังสือจินดามณีเพื่อใช้เป็นแบบเรียนสอนภาษาไทยแก่เด็กไทย และได้ใช้มาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์

นอกจากนี้ ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ยังมีวรรณคดีสำคัญๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น เสือโคคำฉันท์ สมุทรโฆษคำฉันท์ ลิลิตพระลอ เป็นต้น

การศึกษาในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.2310-2411)

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

ส่วนการศึกษาในสถาบันครอบครัวนั้น เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ก็มีการอบรมเกี่ยวกับกิริยามารยาทและวิชาชีพต่างๆ ภายในครอบครัว เช่น การฝึกหัดฝีมือ ดอกไม้สด ปักสด 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) แล้วยังมีวิชานำรู้เรื่องราวของเรา 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 อยุธยา¹²

วิทยาทานสถานนี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เสนาบดีคนแรกเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ตั้งอยู่ที่สี่กั๊กพระยาศรี ไกล่ห้างแอลอีริกันดี ณ สถานที่นี้ได้จัดให้มีการชุมนุมเชื้อเชิญผู้มีความรู้มาบรรยายเรื่องต่างๆ ต่อมา ได้ย้ายไปตั้งที่โรงเรียนเด็กหรือโรงเรียนสายสวัสดิ์สถานคาร จึงนับว่า วิธีการของวิทยาทานสถานเป็นต้นเค้าของการแสดงปาฐกถา ณ สามัคยาจารย์สมาคม

ต่อมาวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2443 นายตรวจแขวง (ศึกษา) แขวงบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี ได้รับอนุญาตให้ตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูขึ้นที่วัดใหม่วันัยขำนาญ (วัดเทพพลู) ในแขวงบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี โดยตั้งชื่อสถานที่นี้ว่า “สภาไทยจารย์” เปิดทำการสอนครูทุกวันพระ อันเป็นวันหยุดราชการ นายตรวจแขวงเป็นผู้สอนเอง หนังสือพิมพ์วิทยาทานเล่มแรกซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ของครูก็ออกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2443 ด้วย ใน พ.ศ. 2445 กรมศึกษาธิการจึงตั้งสถานที่ประชุมอบรมและสอนครูขึ้นที่ โรงเรียนทวิธาภิเศก 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

¹² สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2518). 30 ปีของคุรุสภา. หน้า 1 - 3 และหน้า 5 - 6.

ชันวาคม พ.ศ. 2446 ปรากฏว่า ในวันนั้นมีพระภิกษุสงฆ์สามเณรมาประชุม 67 รูป คฤหัสถ์ 157 คน รวม 224 คน ต่อจากนั้น ก็ย้ายสถานที่ตั้งของสามัคยาจารย์สโมสรสถานไปตั้งอยู่ในโรงเรียนมัธยมวัดราชบูรณะ จังหวัดพระนคร (คือ โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย) และได้มีการฉลองสามัคยาจารย์สโมสรสถานกับโรงเรียนมัธยมราชบูรณะเมื่อวันที่ 31 ชันวาคม 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 แต่ได้จัดเป็นสมาคมอย่างแท้จริง ตั้งกรรมการและกำหนดการรับสมาชิกเมื่อวันที่ 6 มกราคม ร.ศ. 123 เหตุฉะนั้น จึงนับเอาวันหลังนี้เป็นวันเริ่มปีของสมาคม

วัตถุประสงค์ของสมาคมมี 3 ประการ ซึ่งปรากฏในระเบียบดังกล่าว ดังนี้

ก. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นบ่อเกิดแห่งศิลปวิทยา คือหมายความว่า ให้เป็นที่ชุมนุมสำหรับปรึกษาหารือการที่เกี่ยวข้องด้วยการศึกษาเพื่อจะคิดค้นหาวิชาและอุปเท่ห์ที่จะจัดทำบำรุงการนี้ให้เป็นประโยชน์ถึงซึ่งความเจริญยิ่งขึ้นไป เป็นที่ชุมนุมสอน และฝึกหัดอธิบายหรือแสดงบรรดาสรรพศิลปวิทยาแก่สมาชิกที่ประสงค์จะฝึกหัดเล่าเรียน

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

ค. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นที่ประชุมกระทำความบันเทิงทั้งใจและกายในที่ชอบและเป็นคุณประโยชน์ มีการกรีฑา และการดนตรีขับร้อง เป็นต้น เพื่อเป็นเครื่องชำระความเมื่อยล้าขุ่นมัวแห่งร่างกายและดวงจิตให้ชุ่มชื่นตื่นเต็นสดใสนั่นใหม่ 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 ปลุกความสามัคคี และได้รับความรู้สูงขึ้นเป็นอันมาก ส่วนสมาชิกซึ่งอยู่ ณ ต่างจังหวัดก็ได้รับความรู้โดยทางหนังสือนิตยสารของสมาคมชื่อ “หนังสือพิมพ์วิทยากร” หนังสือพิมพ์วิทยากรนี้ เดิมเป็นหนังสือของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ สมาคมได้รับมอบกรรมสิทธิ์จากกรมศึกษาธิการมาตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2447 เมื่อผู้ใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ทางสมาคมก็จะส่งหนังสือพิมพ์วิทยากรเป็นการให้เปล่าด้วย นอกจากนั้น สมาคมยังจัดการอบรมวิชาต่างๆ ที่บรรจุในหลักสูตรให้แก่ครู และจัดการปาฐกถาพิเศษเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในวิชาสาขาต่างๆ กับตั้งสโมสรช่าง ซึ่งดำเนินการสอนและรับทำงานช่างเขียน ช่างแกะสลัก สโมสรอังกฤษสอนวิชาภาษาอังกฤษ สโมสรบันเทิงสอนวิชาขับร้องและดนตรี กับสโมสรกรีฑาเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ออกกำลังกายและเล่นกีฬาต่างๆ

สมาคมอาจารย์สมาคมได้รับเกียรติอย่างสูง พระสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อยังทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร มีพระมหากรุณาธิคุณทรงรับสมาคมอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2448 ตลอดมา จึงเป็นสมาคมที่เชิดหน้าชูตาสูงส่งแห่งหนึ่งในประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุกพระองค์นับแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมา ก็ได้เสด็จพระราชดำเนินมาประทับทอดพระเนตรละครหรือทรงฟังปาฐกถาพิเศษที่สมาคมหลายครั้ง กิจการได้ดำเนินมาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วมีความเจริญเพิ่มพูนความรู้และความสามัคคีให้แก่ครูด้วยดีมาตลอดเป็นเวลา 40 ปีเศษ มีจำนวนสมาชิกประมาณ 3,000 คน เมื่อประเทศไทยต้องประสบภาวะคับขันในมหาอุทกภัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนกรุงเทพมหานครได้รับภัยทางอากาศหลายครั้งหลายหน สมาคมจึงต้องอพยพพัสดุสิ่งของออกไปนอกเมือง ครั้นถึง พ.ศ. 2488 เมื่อสิ้นภาวะสงครามแล้ว ทางสมาคมได้นำพัสดุสิ่งของ ของสมาคมซึ่งย้ายไปเก็บไว้นอกเมืองชั่วคราวกลับคืนมา ณ สถานที่เดิม คือ ณ สามัคยาจารย์สโมสรสถานในบริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย และเมื่อได้ตั้งครุสภาขึ้นตามพระราชบัญญัติครูโดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2488 เป็นต้นไปแล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตกลงให้รวมกิจการและทรัพย์สินของสามัคยาจารย์สมาคมเป็นของครุสภา และได้มีการประชุมใหญ่สามัคยาจารย์สมาคมเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อวันศุกร์ที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2488 ณ ห้องอาหารของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะขณะนั้นสถานที่ของสามัคยาจารย์สโมสรสถานยังไม่เรียบร้อย (บริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย

ประสบภัยทางอากาศ) ในการประชุมวันนั้นที่ประชุมได้ลงมติรับรองบุคคลตามที่ผู้ชำระบัญชีได้เสนอแล้ว สามัคยาจารย์สมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์จึงสิ้นสภาพในวันนั้น

ระยะที่ 2 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488

เนื่องจากพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มิได้มีคำปรารภหรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติเอาไว้ จึงสมควรที่จะนำเอาคำชี้แจงของนายทวี บุญยเกตุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น ซึ่งลงในหนังสือวิทยาสารเมื่อ พ.ศ. 2489 ดังต่อไปนี้¹³

“การที่รัฐบาล (ปี พ.ศ. 2488) ได้ดำริให้มีพระราชบัญญัติครูขึ้นก็ด้วยพิจารณาเห็นว่า การศึกษาของชาติเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งของประเทศเพราะเป็นเครื่องวัดความเจริญ 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

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

¹³ จรูญ มิลินทร์. ครูสภาครบรอบ 50 ปี :ภารกิจสำคัญที่ยังไม่บรรลุ. หน้า 25 - 26.

ด้วยเหตุที่รัฐบาลครั้งกระนั้น ซึ่งจับงานเรื่องครูก่อน และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ไปยังสภาผู้แทนราษฎรและได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว

เหตุใดจึงต้องมีพระราชบัญญัติครู และพระราชบัญญัตินี้มีประโยชน์อย่างไร คำถามนี้อาจมีผู้สงสัยและอยากรู้กันอยู่มาก จนถึงกับได้มีผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิก แต่ก็ได้ตกไป

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้เกิดขึ้นในสมัยที่ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ และผู้รู้เรื่องนี้ก็ได้ออกจากราชการไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ผู้ที่มาบริหารงานรุ่นหลัง อาจไม่ทราบเหตุผลดี ข้าพเจ้าจึงได้ทำบันทึกนี้ขึ้นไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บริหารรุ่นหลังๆ ต่อไป

หลักการใหญ่ของพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 นี้ ก็เพื่อให้มีครูสภาขึ้นและมีหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

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

.....”

ครูสภาที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มีวัตถุประสงค์และอำนาจกว้างขวางมากกว่าสภามัชฌายจารย์สมาคม กล่าวคือ ครูสภามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁴

- (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

¹⁴ พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488, มาตรา 6.

(7) ปฏิบัติการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และแต่งตั้งอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนต่างๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครู

ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มาตรา 6¹⁵ ครูสภาจึงมีอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ ปฏิบัติการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำ ในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ครูสภา มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการและมีคณะกรรมการ อำนวยการครูสภาเป็นผู้บริหารงานตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น โดยมีเลขาธิการครูสภา และเจ้าหน้าที่ครูสภาเป็นผู้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการอำนวยการครูสภาในความควบคุมของประธานกรรมการอำนวยการครูสภา 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

¹⁵ 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 ถูกแก้ไขโดยแยกงานที่คุรุสภาเคยมีอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน 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 นิติกรรมทางปกครองได้เหมือนกับองค์กรวิชาชีพอื่นที่มีบทบาทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ เช่น การห้ามบุคคลไม่ได้เล่าเรียนทางครูเป็นครู การออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และการขึ้นทะเบียนครู เป็นต้น ในที่สุดในปี พ.ศ. 2517 จึงเปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาครูสภาไปสู่การเป็นองค์กรวิชาชีพครูอย่างจริงจัง โดยครูสภาได้จัดประชุมสัมมนาสมาชิกครูสภาเกี่ยวกับการออกและเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ส่งกรรมการอำนวยการครูสภา และเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพครู และดำเนินการยกร่างเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ให้ครูสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครูจำนวน 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 ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะผู้ประกอบวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษาส่วนหนึ่งยังมีความเห็นได้แย้งการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูว่าเป็นเครื่องพันธนาการมากกว่าจะให้ประโยชน์แก่ครูและประเทศชาติ แม้ว่าครูสภาจะรณรงค์ชี้แจงว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและครูมากกว่า แต่ก็ยังมีกระแสต่อต้านอย่างรุนแรงอยู่นั่นเองจนต่อมาระยะหลังผู้ประกอบวิชาชีพครูบางส่วนเริ่มเห็นด้วยกับแนวคิดที่ครูควรมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู¹⁶ ในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ซึ่งบัญญัติให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า ครูสภาเป็นนิติบุคคลให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกครูสภา อำนาจหน้าที่ของครูสภา คือ การให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไปและในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ควบคุมสอดส่อง จรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิด รักษาผลประโยชน์ ตลอดจนส่งเสริมให้ครูได้รับความรู้ มีความมั่นคงในอาชีพได้รับความช่วยเหลือตามสมควร และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

¹⁶ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา : รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน.. หน้า 21 - 24.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ครุสภาได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา” ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและลักษณะอื่นๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย หลักการสาระ และวิธีการปฏิรูปครุ คณะกรรมการ วางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเสนอหลักการที่สำคัญ คือ รัฐต้องจัดหลักประกันให้แก่อาชีพครู และให้ครูมีสถานภาพที่ดีพอที่จะรักษาบทบาทที่พึงประสงค์ไว้ได้ ครูจะมีความรู้สึกมั่นคงใน อาชีพพร้อมที่จะดำรงเกียรติ มาตรฐาน และอุดมการณ์ แห่งวิชาชีพครูไว้ได้นั้น ต้องมีหลักประกัน บางประการ ประกอบด้วย การปรับปรุงองค์กรวิชาชีพต่างๆ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของครู การสร้างจรรยาบรรณครูขึ้นควบคุมความประพฤติครู และครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ¹⁷

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 มีเนื้อหาซึ่งสนับสนุนแนวคิดการจัดตั้ง องค์กรวิชาชีพครู ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษา โดยในข้อ 43 ได้ระบุไว้ว่า

“ให้มีสถาบันวิชาชีพทางการศึกษา เพื่อควบคุมส่งเสริมมาตรฐานและจริยธรรมของ ผู้ประกอบอาชีพ อีกทั้งทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิตามกฎหมายของบุคลากรทางการศึกษาทั้งของรัฐของ ท้องถิ่น และของเอกชน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

เป็นการสนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และส่งเสริมให้เกิดความเคลื่อนไหว ในช่วงดังกล่าว

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2520 กระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง “แนวใหม่ของการฝึกหัดครู” สรุปได้ว่าควรให้สถาบันวิชาชีพครูเป็นผู้ดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพ ครูแก่ผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่อาชีพครู เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปได้สะดวกเรียบร้อย จึงควร มีการออกกฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่เข้าสู่อาชีพครูต้องมีใบอนุญาตประกอบอาชีพครู

ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ครุสภาได้จัดสัมมนายกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นความเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการ และเป็นความตื่นตัวของครูครั้งแรกที่ต้องการให้มีใบ อนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมผู้ที่มาประกอบครู เพื่อกันกรองผู้ ประกอบวิชาชีพครูให้เป็นปราชญ์บุคคลอย่างแท้จริง

ครุสภาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2523 โดยการโอน การกิจด้านการบริหารงานบุคคลไปให้หน่วยงานใหม่ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู เป็นผลให้ครุสภาจึงมีภารกิจหลักที่ต้องปฏิบัติ สองประการ คือ ภารกิจด้านวิชาชีพ และด้าน

¹⁷ 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 ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นพลเมืองที่ดีมีคุณภาพของประเทศไทย 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 สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 53 ได้บัญญัติว่า “ให้มืองค์กรวิชาชีพครู 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

ครูสภามีวัตถุประสงค์¹⁸

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

ครูสภามีอำนาจหน้าที่¹⁹

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

¹⁸ พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 8.

¹⁹ พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 9.

- (6) ส่งเสริม สนับสนุน ขกย่อง 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) องค์ประกอบ 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 คุรุสภายังมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ดังนี้

ก. ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

ข. ทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ

ค. กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา

คณะกรรมการคุรุสภา²⁰

องค์กรวิชาชีพครูมีกรรมการบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการคุรุสภา ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 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 ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการ

²⁰ 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) กรรมการจากอาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกัน
เองจำนวนสองคน
 - (5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจาก
ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี
หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการ
ศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบ
วิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบ
ปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี
- ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้²¹

- (1) พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้
หรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการ
ศึกษา
- (3) ส่งเสริม พัฒนา และเสนอแนะคณะกรรมการคุรุสภากำหนดมาตรฐานและจรรยา
บรรณในการประกอบวิชาชีพ

²¹ พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 25.

(4) ส่งเสริม ขยาย และพัฒนาวิชาชีพไปสู่ความเป็นเลิศในสาขาต่างๆ ตามที่กำหนดใน ข้อบังคับของคุรุสภา

(5) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือมอบหมายกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(7) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการคุรุสภามอบหมาย

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต้องเสนอรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการคุรุสภาตามระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

ห้ามประกอบวิชาชีพครู โดยไม่ได้รับอนุญาต

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติ²² เว้นแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราวในฐานะวิทยากรพิเศษทางการศึกษา

(2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนแต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย

(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

²² พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 43.

(7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา

(8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

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

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

บทกำหนดโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43 คือ ประกอบวิชาชีพครูโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางจำคุกไม่เกิน หนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²³

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 46 ซึ่งเป็นเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือมาตรา 56 ซึ่งเป็นบทลงโทษเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁴

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

กฎหมายกำหนดให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นหน่วยงานธุรการของคุรุสภา และให้เลขาธิการคุรุสภามีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการคุรุสภา และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ทุก

²³ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 78.

²⁴ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 79.

ตำแหน่ง เว้นแต่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในให้ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคุรุสภาตามระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด²⁵

บทสรุปแนวคิดในองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยมีแนวคิดและมีวิวัฒนาการตามลำดับพอสรุปได้ ดังนี้

ระยะที่ 1 ก่อน พ.ศ. 2488 ไม่มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพราะการศึกษาจะเรียนรู้จากครอบครัว พ่อ แม่ ครูญาติ วัด และวังเท่านั้น สำหรับโรงเรียนเกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์โดยบาทหลวงชาวฝรั่งเศสเข้ามาตั้งโรงเรียนสอนศาสนา 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 จึงเห็นได้ว่าในสมัยนี้เป็นสมัยที่ยังไม่มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเป็นทางการ แต่เป็นการที่ครูซึ่งมีความรู้สูง ทั้งที่ไปเรียนจากต่างประเทศและในประเทศรวมกลุ่มกันในลักษณะสมาคม แล้วจัดให้มีการอบรมครูด้วยกันทั้งด้านวิชาการและอบรมสั่งสอนครูให้ประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู

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

²⁵ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 39.

วิธีการจัดตั้งสภาวิชาชีพครูในลักษณะดังกล่าว 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 วิชาชีพครูจึงมีปัญหาที่สมควรศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวิชาชีพครู และมาตรฐานทางกฎหมายในการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวต่อไป