

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

มาตรการทางกฎหมายโดยทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูเป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายและวิชาชีพแพทย์ ประกอบกับ ทฤษฎีองค์กร²⁶ คือ รัฐจะตราเป็นกฎหมายมหาชนจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เนื่องจากกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่รัฐหรือส่วนราชการเป็นองค์กรที่มีอำนาจออกกฎและคำสั่งทางปกครอง นอกนั้นเป็นกฎหมายเอกชน เพราะถือว่าเอกชนไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครอง ออกใบอนุญาต หรือใช้มาตรการทาง ปกครองได้ ฉะนั้นในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูจึงมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ซึ่งประกอบไปด้วย มาตรการทางกฎหมาย 11 ประการ ประกอบด้วย

มาตรการที่ 1 การจัดตั้งต้องตราเป็นกฎหมายขึ้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ

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

²⁶ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). กฎหมายปกครอง. หน้า 22.

มาตรการที่ 1 การจัดตั้งต้องตราเป็นกฎหมายขึ้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ กล่าวคือ การจะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ เพราะองค์กรวิชาชีพมีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การออกกฎข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพ ล้วนแต่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐจึงต้องตราเป็นกฎหมายขึ้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับและหลักเกณฑ์ ต่างๆ และพิจารณาถึงโทษทางวินัยผู้ประพฤติดังกล่าวที่บังคับขององค์กรวิชาชีพ

มาตรการที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเอง มาตรการทางกฎหมายนี้ต้องการให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นองค์กร โดยถือว่า ไม่มีใครรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านวิชาชีพได้ดีกว่าผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกัน ฉะนั้น มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพ โดยมีตัวแทนจากสมาชิกของกลุ่มหรือสมาชิกขององค์กรวิชาชีพเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานองค์กรวิชาชีพ รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยกัน โดยได้รับมอบอำนาจควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพจากรัฐ เพราะอำนาจควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ อาทิ การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือกลุ่มบุคคลจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งรัฐจะมอบอำนาจดังกล่าวโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติว่าด้วยองค์กรวิชาชีพนั้น

มาตรการที่ 3 มีสภาวิชาชีพที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพจะบัญญัติมาตรการทางกฎหมายให้มีสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชนเพราะการเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน²⁷ ก็เพื่อให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจพิเศษบางประการตามกฎหมายกำหนด ซึ่งถ้าหากเป็นเพียงนิติบุคคลเอกชนแล้วจะไม่สามารถมีอำนาจดังกล่าวได้

มาตรการที่ 4 มีองค์กรบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ กฎหมายจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ให้มีองค์กรคณะบุคคลหรือคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบมาจากผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพและผู้แทนของรัฐเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพตามขอบเขตที่

²⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2541). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. หน้า 182.

กฎหมายกำหนด โดยผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพจะมีจำนวนมากกว่าผู้แทนจากภาครัฐและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนผู้แทนภาครัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการในจำนวนที่น้อยกว่าผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพก็เพื่อให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพครู

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

มาตรการที่ 6 มีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง มาตรการทางกฎหมายนี้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าสมาชิกขององค์กรวิชาชีพได้รับการพัฒนาทั้งความรู้ และคุณธรรมอย่างสม่ำเสมอและมีมาตรฐานวิชาชีพ โดยมีองค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานกลางในการพัฒนาวิชาชีพนั้น

มาตรการที่ 7 มีการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง เหตุผลที่กฎหมายกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง²⁸ 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

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 48.

เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมวิชาชีพนั้น การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูและเพื่อเข้าสู่วิชาชีพครูแล้วผู้นั้นก็ถูกดูแลควบคุมให้มีมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่องค์กรวิชาชีพกำหนด

มาตรการที่ 10 มีโทษทางอาญา กฎหมายขององค์กรวิชาชีพทุกองค์กรวิชาชีพจะมีมาตรการทางกฎหมายลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดข้อปฏิบัติขององค์กรวิชาชีพ โดยกำหนดเป็นโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรการที่ 11 มีการกำกับดูแลการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพโดยรัฐ เนื่องจากองค์กรวิชาชีพครูได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้มีอำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎหลักเกณฑ์ต่าง ๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดรวมทั้งได้รับงบประมาณจากรัฐส่วนหนึ่ง กฎหมายจึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพถูกกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนโดยรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ และอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ

เมื่อได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศ โดยจะนำองค์กรวิชาชีพครูแห่งสก็อตแลนด์และประเทศฮ่องกงมาเป็นกรณีศึกษา ส่วนมาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูไทยก็จะกล่าวถึงครุสภาซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพครู

3.1 มาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูต่างประเทศ

3.1.1 ประเทศสก็อตแลนด์²⁹

ในประกาศสก็อตแลนด์ได้มีการจัดตั้งสภาครูสก็อตแลนด์ขึ้นอย่างเป็นทางการโดยพระราชบัญญัติสภาครูสก็อตแลนด์ ค.ศ. 1965 ทำหน้าที่

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

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู*. หน้า 154 - 155.

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

จะเห็นได้ว่า สภาครูหรือองค์กรวิชาชีพครูสกอตแลนด์ก็ประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น กล่าวคือ

1. สภาครูแห่งสกอตแลนด์จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาครูแห่งสกอตแลนด์ ปี ค.ศ. 1965
2. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเอง คือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของตนเอง จึงมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเอง³⁰
3. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีสภาวิชาชีพครูโดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตจากสถาบันผลิตครูแสดงว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติทางการสอน (Teaching Qualification : TQ) ถ้าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติทางการสอนและใบรับรองการสอนก็สามารถขึ้นทะเบียนกับสภาครูแห่งสกอตแลนด์ได้
4. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมีมาตรการทางกฎหมายให้มีคณะกรรมการจำนวน 49 คน ประกอบด้วย ครูประจำการ 30 คน และเลือกตั้งจากครูอีกจำนวน 19 คนเป็นตัวแทนจากมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา สถาบันผลิตครู หน่วยงานจ้างครู โบสถ์ วิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง และรัฐบาลกลาง โดยมีการเลือกตั้งทุก 4 ปี
5. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ครูที่มีคุณสมบัติทางการสอนและจ่ายค่าธรรมเนียมแล้ว จะได้รับการขึ้นทะเบียนชั่วคราวและจะใช้เวลาทดลองงาน 2 ปี ส่วนครูที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรต้องเป็นผู้ที่มีคุณภาพทางการสอน (TQ) และผ่านการทดลองปฏิบัติงานสอนจึงแสดงให้เห็นครูดังกล่าวเมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว ถือว่าเป็นสมาชิกของสภาครูแห่งสกอตแลนด์โดยผลของกฎหมาย
6. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสกอตแลนด์รับรองรายวิชาครูและตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นระยะ และพิจารณาจาก

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. แหล่งเดิม. หน้า 155.

ผลการทดลอง ปฏิบัติงานของครูที่ขึ้นทะเบียนชั่วคราวว่า สมควรขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรหรือไม่ รวมทั้งฝึกอบรมบุคคลเข้าสู่วิชาชีพครูในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือในช่วงที่ยังไม่ได้จัดตั้งสภาครูในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือด้วย

7. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสกอตแลนด์ปกป้องรักษาครูที่ขึ้นทะเบียนแล้ว แสดงให้เห็นว่า รัฐเป็นผู้มอบอำนาจของฝ่ายปกครอง ให้แก่สภาครูแห่งสกอตแลนด์ โดยให้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

8. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 มีมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสกอตแลนด์ใช้อำนาจศาลหรืออำนาจตุลาการ กล่าวคือ สภาครูแห่งสกอตแลนด์ทำหน้าที่ด้านวินัยหรือจรรยาบรรณครู ซึ่งจะเห็นว่า การลงโทษทางครูสกอตแลนด์เป็นอำนาจของศาลหรือของฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวสภาครูแห่งสกอตแลนด์ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจมหาชน

9. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสกอตแลนด์มีอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เฉกเช่นเดียวกับสภาวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนว่า ครูแห่งสกอตแลนด์มีองค์ประกอบครบถ้วนกับควบคุมให้ครูได้รับการพัฒนาทั้งความรู้และคุณธรรม และมีมาตรการว่า ครูที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนครูจะทำการสอนมิได้

10. กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 ก็มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูของสกอตแลนด์เช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่น กล่าวคือ รัฐมอบอำนาจมหาชนเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพครูให้แก่องค์กรวิชาชีพครูของสกอตแลนด์ ฉะนั้น รัฐจึงมีบทบาทในการกำกับดูแลทั้งในด้านนโยบายและความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้องค์กรวิชาชีพครูของสกอตแลนด์ทำหน้าที่นอกกรอบนโยบาย และกฎหมายว่าด้วยสภาวิชาชีพครูแห่งสกอตแลนด์

11. เมื่อกฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ปี ค.ศ. 1965 วางมาตรการควบคุมวิชาชีพครูไว้ตามข้อ 9 หากมีผู้ใดฝ่าฝืนก็ย่อมได้รับโทษทางอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูแห่งสกอตแลนด์

3.1.2 ประเทศฮ่องกง

ครูฮ่องกงเห็นว่า การศึกษาเป็นบริการสาธารณะทางสังคมที่ครูควรมีบทบาทอันสำคัญ ยิ่งจึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มวิชาชีพครูมาเป็นเวลานานพอสมควรว่า ครูควรจะได้รับอนุญาตให้

บริหารงานของตนเองเหมือนกับวิชาชีพอื่น³¹ หมายความว่า ควรมีหน่วยงานทางวิชาชีพสำหรับครู เพื่อเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแล ส่งเสริมมาตรฐาน และพฤติกรรมของวิชาชีพครู การขึ้นทะเบียนครู มาตรฐาน การฝึกอบรม และการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่องและควรจะมีการจัดตั้งหน่วยงานวิชาชีพครูที่เป็นมืออาชีพขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลมาตรฐานของตนเอง และควรที่จะอยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเพื่อให้คุณภาพการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นเดียวกับบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานในวิชาชีพอื่น วัตถุประสงค์ของสภาครู ซึ่งเป็นหน่วยงานวิชาชีพครูก็มีหน้าที่เพื่อส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การส่งเสริมคุณภาพการศึกษาสำหรับนักเรียนของฮ่องกง

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสืบเนื่องมาจากปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นทะเบียนครู ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพราะการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ หมายถึง ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลควบคุมกันเอง โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ แต่ที่ครูฮ่องกงเผชิญอยู่ในปัจจุบัน คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมวิชาชีพครูหาเป็นหน่วยงานของผู้ประกอบวิชาชีพครูไม่ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูฮ่องกง จึงทำให้ครูฮ่องกงรวมกลุ่มกันเรียกร้องเพื่อให้มีองค์กรวิชาชีพครูที่แท้จริง ซึ่งครูฮ่องกงก็ได้เตรียมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูโดยอาศัยประสบการณ์จากสภาครูสกอตแลนด์³² ซึ่งมีประวัติอันยาวนานกว่า 30 ปี และวิทยาลัยครูศาสตร์แห่งออนตาริโอแคนาดา ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1996 เมื่อฮ่องกงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูแห่งฮ่องกงตามแบบของสภาครู สกอตแลนด์และวิทยาลัยครูศาสตร์แห่งออนตาริโอ แคนาดา องค์กรวิชาชีพของประเทศฮ่องกงจึงมีมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับสภาครูแห่งสกอตแลนด์

บทสรุป

การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูในต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ที่ก่อตั้งขึ้นก่อนองค์กรวิชาชีพครู อาทิ องค์กรวิชาชีพแพทย์และองค์กรวิชาชีพทนายจะเห็นได้จากการจัดตั้งสภาครูหรือองค์กรวิชาชีพครูแห่งสกอตแลนด์ และฮ่องกง ย่อมมีมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูที่ประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมาย 11 มาตรการ ประกอบด้วย การจัดตั้งต้องตราเป็นกฎหมายขึ้นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพครู ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเอง

³¹ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. ข้อมูลที่ใช้เป็นแนวทางดำเนินงานองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. หน้า 151.

³² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า 208.

มีสภาครูเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีองค์คณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพครู มีผู้ประกอบวิชาชีพครูซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพครู มีการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง มีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู มีการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูโดยรัฐ และมีมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ปฏิบัติผิดกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพครู

3.2 มาตรการทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพครูประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีแนวคิดจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูขึ้นครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2488 เรียกว่า “คุรุสภา” แต่องค์กรนี้มิได้มีอำนาจรัฐในการกำกับดูแลและควบคุมด้านวิชาชีพครูแต่กลับใช้อำนาจรัฐในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูกับการพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพครู จนกระทั่งปี พ.ศ. 2523 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ให้คุรุสภาทำหน้าที่เฉพาะงานพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพครู ส่วนงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การการบริหารส่วนจังหวัดคุรุสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ต่อไปอีก เพราะกฎหมายดังกล่าวถูกแก้ไขและโอนงานบริหารงานบุคคลข้าราชการครูของข้าราชการครูดังกล่าวไปให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงเห็นได้ว่า คุรุสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 จนถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2546 เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพครู หากองค์กรวิชาชีพครูไม่เพราะคุรุสภาในช่วงเวลาดังกล่าวมิได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้กำกับดูแลควบคุมตนเองในด้านวิชาชีพ ในประเด็นนี้ คุรุสภา ก็ทราบดีจึงได้ดำเนินการความพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติครู 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 กำหนดให้มีองค์กรคณะบุคคล 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

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยองค์การวิชาชีพครูของประเทศไทยจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ส่วนใหญ่เหมือนกับกฎหมายว่าด้วยองค์การวิชาชีพอื่นในประเทศไทย และเหมือนกับองค์การวิชาชีพครูในต่างประเทศ แต่ก็มียละเอียดของมาตรการทางกฎหมายหลายมาตรการแตกต่างกับองค์การวิชาชีพในประเทศไทย และแตกต่างกับองค์การวิชาชีพครูในต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ส่วนใหญ่มีมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับองค์การวิชาชีพอื่นที่มีอยู่ในประเทศไทย และต่างประเทศที่ประกอบไปด้วย การจัดตั้งครุสภาโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันดูแลควบคุมกันเอง มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีองค์กรคณะบุคคล คือ คณะกรรมการครุสภาเป็น ผู้ใช้อำนาจขององค์การวิชาชีพครู หรือของครุสภามีผู้ประกอบวิชาชีพครู เป็นสมาชิกของครุสภามีการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง มีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู มีการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์การวิชาชีพครูโดยรัฐ และมีมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ปฏิบัติผิดกฎหมาย ว่าด้วยองค์การวิชาชีพครู อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หลายมาตรการที่มีรายละเอียดแตกต่างกับมาตรการทางกฎหมายขององค์การวิชาชีพอื่นในประเทศไทย และแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยองค์การวิชาชีพครูในต่างประเทศ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่ 3 มาตรการทางกฎหมายที่ 4 มาตรการทางกฎหมายที่ 9 และมาตรการทางกฎหมายที่ 10 ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

3.3 องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพ³³ (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 เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (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

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปย่อมได้รับแนวความคิดในการยกย่อง “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

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 71.

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

ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์การวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมามากหลายขององค์การวิชาชีพ คือ

1. องค์การวิชาชีพเกษตรกร (la corporation Paysanne)
2. องค์การวิชาชีพแพทย์ (ordre des médecins)
3. องค์การวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes)
4. องค์การวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens)

องค์การวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยุคตั้งแต่ปี 1940 เป็นต้นไปมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะเพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์การวิชาชีพต่างๆ เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชน ได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์การวิชาชีพเกี่ยวกับการศึกษาหรือองค์การวิชาชีพครู

3.4 องค์การวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย

นับแต่ประเทศไทยได้รับกฎหมายสมัยใหม่³⁴ จากตะวันตกในช่วงรัชกาลที่ 4 – 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ความคิดเกี่ยวกับหลักธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสนาก็มิได้รับการกล่าวถึง แต่การอธิบายหลักนิติศาสตร์และจริยธรรมแห่งวิชาชีพจะเป็นไปตามแนวทางสมัยใหม่รวมทั้งมีการเปิดสอนวิชาชีพกฎหมายเป็นวิชาหนึ่งในระยะหลังด้วย

เมื่อ 50 ปีก่อน กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ แปลคำว่า “Profession” ว่า³⁵ “อาชีพปฎิญาณ” แต่คำแปลนี้ไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย ในปัจจุบันนี้คำแปลที่รู้จักกันแพร่หลายคือ คำว่า “วิชาชีพ” แต่เดิมในยุโรปจึงมิได้หมายถึง “อาชีพ” ในแง่การทำมาหากิน แต่มีความหมายในแง่เหล่าที่ว่าเป็น “งานที่คนอุทิศตนได้ตลอดชีวิต” และโดยการทำปฎิญาณตน “บวช” เป็นพระสงฆ์ในศาสนาคริสต์จะต้องผ่านการศึกษาอบรมในวิชาเทววิทยา (theology) เป็นเวลาหลายปี คำว่า “วิชาชีพ” จึงมีนัยเกิดขึ้นตามมาว่า “เป็นอาชีพที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ชั้นสูงที่จะต้องผ่านการ

³⁴ แสวง บุญเฉลิมวิภาส. เล่มเดิม. หน้า 210.

³⁵ ปรีดี เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 115.

ศึกษา อบรม เป็นเวลาหลายปี และเป็นอาชีพที่เป็นหมู่ คณะที่มีขนบธรรมเนียมและจรรยาบรรณของหมู่คณะโดยเฉพาะ และหมู่คณะวิชาชีพนั้น ๆ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของวิชาชีพนั้น 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 สาละสำคัญของกำหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเวชกรรมหรือแพทยสภา

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 เนื่องจากกฎหมาย ว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้ว 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 และให้การศึกษากับประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์และการสาธารณสุข
- (5) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการแพทย์ และการสาธารณสุขของประเทศ
- (6) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย

4. อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา

มาตรา 8 แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (2) พักใช้ใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ
- (4) รับรองหลักสูตรต่างๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์
- (5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน (4)
- (6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่างๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิบัตรอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

5. คณะกรรมการแพทยสภา

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแพทยสภา” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย เจ้ากรมแพทย์ทหารบกเจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ คณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกอีกจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งในขณะเลือกตั้งแต่ละวาระและให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 15 ให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งประชุมกันเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกแพทยสภา อุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่งและอุปนายกแพทยสภาคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกแพทยสภาเลือกสมาชิกผู้มีความสมบัติตามมาตรา 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 เมื่อตำแหน่งกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งว่างลงก่อนครบวาระให้คณะกรรมการเลือกสมาชิกผู้มีความสมบัติตามมาตรา 17 เป็นกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลง

ในกรณีตำแหน่งกรรมการดังกล่าวว่างลงรวมกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งกรรมการขึ้นแทนโดยสมาชิกภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่จำนวนกรรมการดังกล่าวได้ว่างลงเกินกึ่งหนึ่ง

ถ้าวาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะกรรมการจะให้มีการเลือกหรือเลือกตั้งกรรมการแทนหรือไม่ก็ได้

- (1) บริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7
 - (2) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่างๆ 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) การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม
 - (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 ต้องได้รับความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้

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

ภายใต้บังคับวรรคหนึ่ง การดำเนินการตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องอื่นใดหากคณะกรรมการเห็นสมควร อาจขอความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษก่อนได้

ให้นายกแพทยสภาเสนอมติในเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษหรือในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรขอความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษต่อสถานายกพิเศษ โดยมีชักช้า สถานายกพิเศษอาจมีคำสั่งยับยั้งมตินั้นได้ ในกรณีที่มีได้ยับยั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับมติที่นายกแพทยสภาเสนอ ให้ถือว่าสถานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น

ถ้าสถานายกพิเศษยับยั้งมติใด ให้คณะกรรมการประชุมอีกครั้งหนึ่ง ในการประชุมนั้น 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) ผลประโยชน์จากการลงทุนและกิจกรรมอื่น
- (4) ทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาคและการช่วยเหลือ

10. สมาชิกแพทยสภา

มาตรา 11 สมาชิกแพทยสภาได้แก่ผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีความรู้ในวิชาชีพเวชกรรมโดยได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตรที่แพทยสภารับรอง
- (3) ไม่เป็นผู้ประพฤติดีเสียหาย 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 แต่การช่วยเหลือเยียวาดังกล่าวต้องมีใช่เป็นการกระทำทางศีลธรรม 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 หรือใช้คำหรือข้อความอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่า

ตนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์

มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสืออนุมัติเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขานั้น ๆ จากแพทยสภาหรือที่แพทยสภารับรองหรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับแพทยสภา

มาตรา 29 การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตร แสดงความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรมให้เป็นไปตามข้อบังคับแพทยสภา

มาตรา 30 ผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องเป็นสมาชิกแห่งแพทยสภา และมี คุณสมบัติอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใดขาดจากสมาชิกภาพ ให้ใบอนุญาตของผู้นั้นสิ้นสุดลง

มาตรา 31 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

มาตรา 32 บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใด มีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อแพทยสภา

บุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมโดยทำเรื่องยื่นต่อแพทยสภา

คณะกรรมการมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้มีพฤติการณ์ที่สมควรให้มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

สิทธิการกล่าวหา และสิทธิการกล่าวโทษ สิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติดิต ทั้งนี้ ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 33 เมื่อแพทยสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือกล่าวโทษตามมาตรา 32 ให้เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมโดยมิชักช้า

มาตรา 34 คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมประกอบด้วย ประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าคณะละสามคน คณะอนุกรรมการ จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 33 แล้วทำรายงาน พร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

มาตรา 35 เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณารายงานและความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา
- (2) ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนในกรณีที่เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นมีมูล
- (3) ให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณีที่เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูล

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 ไปยังผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบ และให้บันทึกคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมด้วย

มาตรา 41 ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้ถือว่ามิได้เป็นผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้นับแต่วันที่คณะกรรมการสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น

ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ผู้ใดถูกศาลพิพากษาลงโทษตามมาตรา 34 และคดีถึงที่สุดแล้ว ให้คณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 42 ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต 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 คุรุสภาและแพทยสภাজัดตั้งขึ้นโดยการตรากฎหมายขึ้นพระราชบัญญัติ

3.7.2 คุรุสภาและแพทยสภามีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเข้าเป็นองค์กรเพื่อดูแลและควบคุมกันเอง

3.7.3 คุรุสภาและแพทยสภามีสถานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่คุรุสภาเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ต่างกับแพทยสภากฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้อยู่ในกำกับของกระทรวง ทบวง กรมใด

3.7.4 คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจของคุรุสภาและคณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้ใช้อำนาจของแพทยสภา แต่คณะกรรมการคุรุสภามีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาน้อยกว่ากรรมการที่มาจากผู้แทนภาครัฐ ส่วนคณะกรรมการแพทยสภามีกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเท่ากับผู้แทนที่มาจากภาครัฐ (กรรมการ โดยตำแหน่งกับกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง)

3.7.5 เลขาธิการคุรุสภาไม่ได้เป็นกรรมการในคุรุสภา กรรมการคุรุสภาเป็นเพียงเลขานุการ แต่เลขาธิการแพทยสภาเป็นกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการแพทยสภา

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

พยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นสมาชิกของแพทยสภา ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

3.7.7 ครูสภาและแพทยสภามีการพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพของตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมในการประกอบวิชาชีพ

3.7.8 ครูสภาและแพทยสภามีอำนาจในการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง และมีอำนาจในการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

3.7.9 ครูสภาและแพทยสภามีการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายมหาชนที่รัฐมอบอำนาจให้

3.7.10 ครูสภาและแพทยสภาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนจากฝ่ายบริหาร 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