

บทที่ 4

วิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการ ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทย

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

4.1 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู

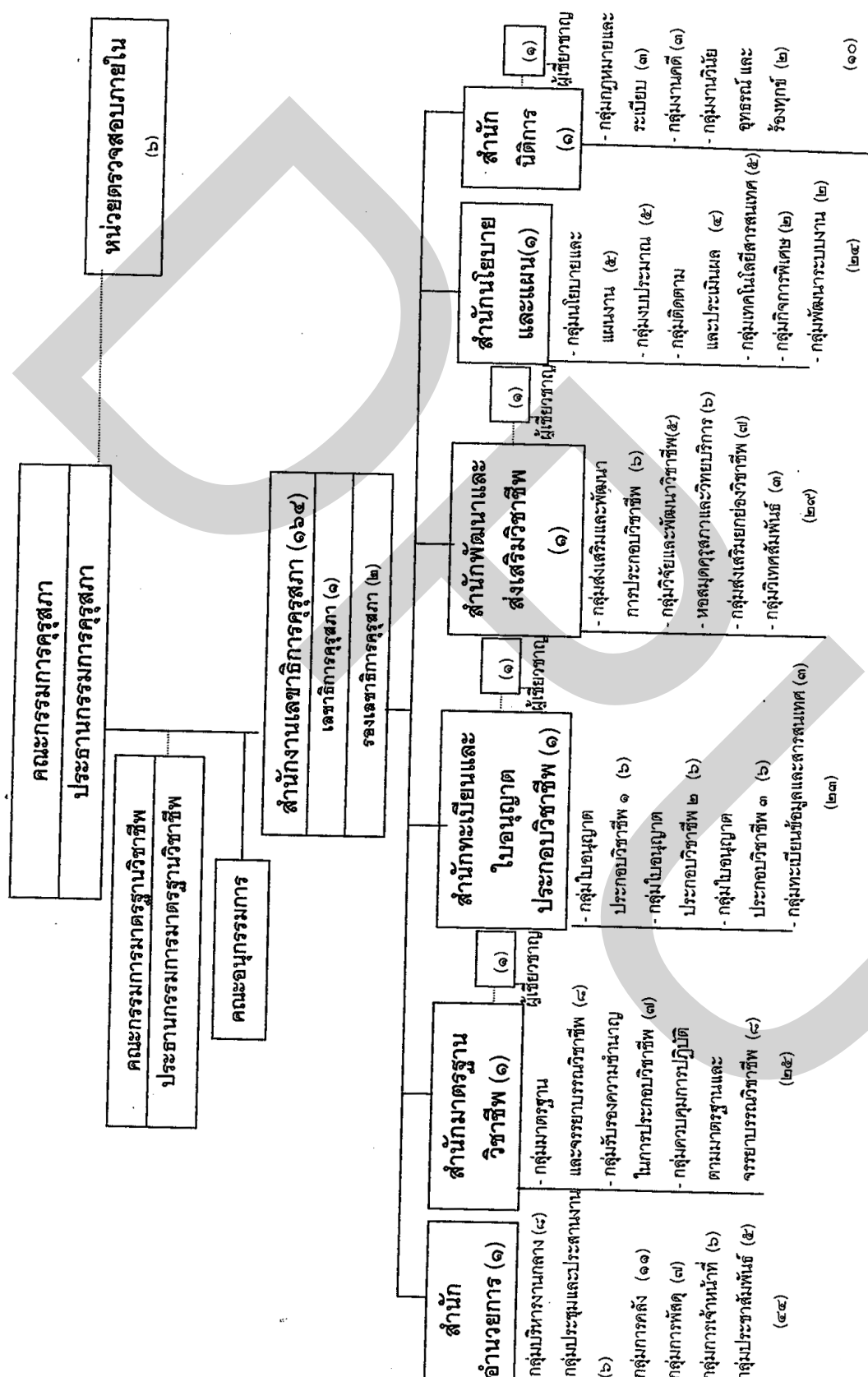
การจัดตั้งครูสภาขึ้นครั้งแรกจัดตั้งโดยกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ครูสภา หรือ องค์กรวิชาชีพครูจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการเรียกว่า “ครูสภา” และให้สภานี้เป็นนิติบุคคล ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ตามความในมาตรา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

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

ในการประชุมพิจารณาโดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้มอบหมายให้คุรุสภาจัดประชุมพิจารณาสาระสำคัญขององค์การวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูทั่วประเทศ โดยจัด 30 จังหวัดเป็นศูนย์ประชุมพิจารณา(มีครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้าร่วมประชุมพิจารณา) ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดสุโขทัยแพร่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และพิษณุโลก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดมุกดาหาร มหาสารคาม นครราชสีมา อุบลราชธานี ขอนแก่น อุดรธานี และสุรินทร์ ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี เพชรบุรี พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ปทุมธานี ลพบุรี และนครสวรรค์ ภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา และปราจีนบุรี ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา ภูเก็ต ระนอง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และนราธิวาส ส่วนกลางจัดที่หอประชุมคุรุสภา ในการประชุมพิจารณากำหนดจัดระหว่างวันที่ 29 มีนาคม ถึง 28 เมษายน 2543 ผลการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นเรื่ององค์การวิชาชีพครู สรุปได้ว่า ความเห็นเป็นส่วนใหญ่ให้องค์กรวิชาชีพครูมีฐานะเป็นนิติบุคคล³⁶เท่านั้น มิได้มีความเห็นให้คุรุสภาหรือสภาวิชาชีพครูอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงศึกษาธิการ และในขั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ในการประชุมครั้งที่ 2³⁷ วันที่ 28 สิงหาคม 2545 ซึ่งเป็นวันที่พิจารณามาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้กล่าวถึงว่าเป็นเพราะเหตุใดจึงบัญญัติให้คุรุสภาอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ผู้เขียนเห็นว่า ดัชนีเหตุอยู่ที่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติสภาครูมีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ หากจะแก้ไขมิให้องค์กรวิชาชีพครูอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวด้วย ถ้าไปดูกฎหมายการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่างๆ ในประเทศไทยซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสถาปนากฎหมาย พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ต่างก็บัญญัติไว้เพียงให้สภาวิชาชีพเหล่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มิได้บัญญัติให้เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของกระทรวงเจ้าสังกัดแต่อย่างใด องค์กรวิชาชีพเหล่านั้นจึงมีอิสระในการบริหารงานมากกว่าคุรุสภา เพราะองค์กรวิชาชีพที่มีได้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชนจึงมีสภาพคล่องในการบริหารจัดการกว่าองค์กรวิชาชีพที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐและในปัจจุบันได้จัดโครงสร้างการบริหารของคุรุสภาโดยระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2547 ไว้ดังนี้

³⁶ กระทรวงศึกษาธิการ. (2543). สาระสำคัญขององค์การวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. (รายงานผลการประชุมพิจารณา). หน้า 19.

³⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ครั้งที่ 2 วันที่ 28 สิงหาคม 2545



หมายเหตุ

๒. รวมพนักงาน (๑๐) และลูกจ้าง (๕)

จากการวิเคราะห์จากบทบัญญัติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ประกอบกับ ความเห็นของนักทฤษฎีกฎหมายและสรุปผลการประชุมกลุ่มเรื่องทิศทางการพัฒนาวิชาชีพครูตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติวันที่ 5 เมษายน 2542³⁸ และรูปแบบขององค์การมหาชนดังกล่าวแล้วเห็นครุสภาซึ่งทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพครูมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในเป็นแบบองค์กรของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นแบบองค์การมหาชนอิสระทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพครู จึงถูกรู้กำกับควบคุมทั้งในด้านบริหารงานทั่วไปและการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนการจัดองค์การแบบนี้ไม่พื้นที่รัฐจะเข้าแทรกแซงการดำเนินงานได้ทุกโอกาส ซึ่งกรณีแทรกแซงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเคยเกิดขึ้นมาแล้ว ในการเลือกตั้งกรรมการคุรุสภาชุดแรก เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2546 ถ้าจะป้องกันมิให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายปกครองต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 7 โดยตัดคำว่า “ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ” ออก

4.2 วัตถุประสงค์ของคุรุสภา

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

4.3 ความเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 7 บัญญัติให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล และเพื่อประกอบการวิเคราะห์ว่าคุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือนำความหมาย ประเภทของนิติบุคคลมากล่าวไว้ก่อนจะวิเคราะห์

³⁸ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2543-2548). นานาทศนะประกอบการพิจารณาจัดทำสารบัญญัติเพื่อการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู. หน้า 4.

4.3.1 ความหมายและประเภทของนิติบุคคล

4.3.1.1 ความหมายของนิติบุคคล

บุคคลคือสิ่งที่มีความเป็นอยู่ที่สามารถทรงสิทธิและหน้าที่ได้ บุคคลจึงเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย (subject of law) อันเป็นสถาบันพื้นฐานของระบบกฎหมาย³⁹ บุคคลในกฎหมายคืออะไรนั้น อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า มีทฤษฎีต่างๆ มากมาย สำหรับนิติบุคคลนั้นมีตั้งแต่ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นเรื่องสมมุติเพื่อให้เกิดผลตามที่กำหนดต้องการไปจนถึงทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องมีกฎหมายจัดตั้งและถือว่ากฎหมายเพียงแต่รับรู้ความมีอยู่ของสิ่งซึ่งเป็นวัตถุในกฎหมาย (บุคคล) ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงแล้วเท่านั้นเอง และทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลโดยแท้จริงไม่มีหากคงมีแต่ความสัมพันธ์อันซับซ้อนของนครธรรมดากลุ่มหนึ่งในบางกรณีเท่านั้น ถึงแม้ว่าแต่ละทฤษฎีจะยังมีข้อบกพร่องไม่อาจถือว่าทฤษฎีใดเป็นที่ถูกต้องเพียงทฤษฎีเดียวก็ตาม แต่ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเกิดขึ้นได้เองโดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเฉพาะ (positive law) ก็มีอยู่⁴⁰

สำหรับกฎหมายไทยนั้น ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล เห็นว่าถือตามทฤษฎีที่ว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายคือเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้น⁴¹

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

“มาตรา 65 นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

มาตรา 67 ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น”

³⁹ บทบรรณาธิการ. (2530). วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2.

⁴⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2530). “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2. หน้า 29.

⁴¹ ประยูร กาญจนกุล. (2523). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 97 - 98.

4.3.1.2 ประเภทของนิติบุคคล

(1) ในต่างประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและมีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนดังเช่นประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการแบ่งประเภทนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

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

(ข) ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้นได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระ (établissements publics) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารหรือทางเทคนิค⁴²

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

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

(ข) นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน คือนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้ว

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

⁴² โกติน พลกุล. (2530). “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2. หน้า 284 - 285.

4.3.2 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

4.3.2.1 ในกฎหมายต่างประเทศ

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ไม่เป็นนิติบุคคลนอกจากรัฐแล้วยังมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสอีก 2 ประเภท คือ

(ก) องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางพื้นที่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล

(ข) องค์การมหาชนอิสระ (établissements publics) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิค เช่น มหาวิทยาลัย และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น⁴³

4.3.2.2 ในกฎหมายไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำอธิบายไว้ว่านิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามหลักกฎหมายไทย อาจจำแนกได้ดังนี้

(1) ทบวงการเมือง

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

(2) องค์การของรัฐบาล

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

(3) วัดในพระพุทธศาสนา

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของประเทศไทยนั้น นอกจากทบวงการเมืองและองค์กรของรัฐบาลแล้ว ยังมีวัดในพระพุทธศาสนาอีกประเภทหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

⁴³ โกคิน พลกุล. (2525). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 286-287.

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

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

4.4 องค์กรบริหารงานของคุรุสภา

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

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย

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

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

(4) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนสามคน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่งคน

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

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการคุรุสภาพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 21 บัญญัติให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคุรุสภา

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย

(4) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจำนวนสองคน

(5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี

ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

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

เปรียบเทียบจำนวนคณะกรรมการองค์กรวิชาชีพครูกับองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

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

เมื่อคู่ที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญเพราะเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูภายใต้กำกับของคณะกรรมการคุรุสภาแล้วยังมีผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาน้อยกว่าผู้แทนที่มาจากรัฐ 5 คน กล่าวคือ ผู้แทนที่ถือว่ามาจากรัฐ ได้แก่ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้ง และมีข้าราชการของกระทรวง ศึกษาธิการระดับหัวหน้าหน่วยงานระดับกรมอีก 3 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษาและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารวมกับคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์หรือการศึกษาอีก 2 คน รวมทั้งเป็นผู้แทนจากรัฐ จำนวน 8 คน แต่ผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่มาจากเลือกตั้งมีเพียง 6 คน

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

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *ใบประกอบวิชาชีพครู*. หน้า 155.

4.5 สมาชิกของคุรุสภา

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

สำหรับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของคุรุสภามีอยู่ 5 กรณี คือ

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

59 สำหรับสมาชิกสามัญ

- (4) คณะกรรมการคุรุสภามีมติถอดถอนการเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์
- (5) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา

ศึกษา

ใบอนุญาตผู้บริหารการศึกษา และใบอนุญาตบุคลากรทางการศึกษาอื่น

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

4.6 การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

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

อื่นบัญญัติให้ องค์กรวิชาชีพดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหาร การศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ฉะนั้น ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2546 จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการ ศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นได้ สอดคล้องกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 48 และมาตรา 49 (2) คือ มาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน⁴⁵ ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในวิชาชีพให้เกิดผลเป็นไปตามเป้าหมาย ที่กำหนด พร้อมกับการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ทั้งความชำนาญเฉพาะด้านและความชำนาญตามระดับคุณภาพของมาตรฐานการปฏิบัติงานหรือ อย่างน้อยจะต้องมีการพัฒนาตามเกณฑ์ที่กำหนดว่ามีความรู้ ความสามารถและความชำนาญเพียงพอที่จะดำรงสถานภาพของการประกอบวิชาชีพต่อไปได้หรือไม่ นั่นก็คือ ตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ข้อ 18 กำหนดให้ ใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพมีอายุใช้ได้เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต

คุรุสภาได้กำหนดการพัฒนาคู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากร ทางการศึกษาอื่นไว้ในข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

ผู้ประกอบวิชาชีพครู ต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานความรู้ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาหรือเทียบเท่าหรือ คุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

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

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2548). มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา. หน้า 4.

2. มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) การฝึกปฏิบัติการวิชาชีพระหว่างเรียน
- (2) การปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาในสาขาวิชาเฉพาะ

ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานความรู้ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาหรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

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

นอกจากคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารสถานศึกษาที่คณะกรรมการคุรุสภารับรอง

2. มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

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

ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา ต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

มาตรฐานความรู้ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาหรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

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

นอกจากคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารการศึกษาที่คณะกรรมการคุรุสภารับรอง

2. มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ ดังต่อไปนี้

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

ผู้ประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม (ศึกษานิเทศก์) ที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องมีมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด ซึ่งในการนี้ คุรุสภากำหนดมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นเฉพาะตำแหน่งศึกษานิเทศก์ไว้ดังนี้

มาตรฐานความรู้

1. มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาโททางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง โดยมีความรู้ ดังต่อไปนี้

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

มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ

1. มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีประสบการณ์ด้านการปฏิบัติการสอนและมีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และหรือผู้บริหารการศึกษา รวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
 2. มีผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพและมีการเผยแพร่
- การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญมากเพราะผู้ประกอบการวิชาชีพที่ถือว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง (Professional) ที่คนทั่วไปให้ความเชื่อถือ มีเกียรติมีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ในวิชาชีพเป็นอย่างดี ในส่วนของคุรุสภาพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ก็บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดไว้ในมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายของคุรุสภาที่มีสภาพบังคับให้ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นต้องพัฒนา ความรู้คู่คุณธรรมไปพร้อมๆ กันอย่างต่อเนื่อง มิฉะนั้น จะไม่ผ่านการประเมินระดับคุณภาพของผู้รับ ใบอนุญาตวิชาชีพอย่างต่อเนื่องด้วย

4.7 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

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

ระงับ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ฉะนั้น กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดย ครุสภาจึงถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (administration) จึงกล่าวได้ว่า ครุสภาเป็นเครื่องมือของ ฝ่ายปกครอง นอกจากจะมีบุคลากร ทรัพย์สิน และอำนาจพิเศษแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของครุสภา นั่นคือ นิติกรรมทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวจ ได้อธิบายความหมายของคำ “นิติกรรมทางปกครอง” ว่า หมายถึง การแสดงเจตนาที่มาจากฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย⁴⁶

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้อธิบายว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในกฎหมายปกครองเทียบได้กับ “นิติกรรม(ทางแพ่ง)” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง แต่มีข้อแตกต่างใน ขั้นตอนพื้นฐานระหว่าง “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “นิติกรรม(ทางแพ่ง)” ที่สมควรยกขึ้นกล่าวไว้ในที่นี้คือ

นิติกรรมทางแพ่งมีคำนิยามกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 112 ว่า “อันว่า นิติกรรมนั้นได้แก่ การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมาย และสมัครใจมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ” แต่นิติกรรม ทางปกครองนั้นไม่มีตัวบทกฎหมายให้คำนิยามไว้ หากแต่เกิดจาก case law ดังนั้น คำนิยามของนิติกรรมทางปกครองจึงเกิดขึ้นและพัฒนาโดยสถาบันกฎหมายปกครองและท่านได้ตั้งคำถามต่อไปว่า ถ้าเช่นนั้นแล้วนิติกรรมทางปกครองคืออะไร มีลักษณะเหมือนกับนิติกรรมทางแพ่งหรือไม่ คำตอบของท่านเพื่อเข้าใจ ง่ายๆ ในขั้นนี้คือ นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(บริการ)ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ฯลฯ ซึ่งสิทธิและหน้าที่แก่เอกชนคนหนึ่ง หรือหลายคน และเห็นว่า นิติกรรมทางปกครองมี ลักษณะที่ไม่เหมือนหลักเกณฑ์ของ “นิติกรรมทางแพ่ง”⁴⁷

รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้อธิบายความหมายของ “นิติกรรมทางปกครอง” ว่า หมายถึง สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชนโดยมีการแสดงเจตนาคู่กับกฎหมาย

⁴⁶ พูนศักดิ์ ไวสารวจ. (2538). “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 278.

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

แพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริง ๆ แล้ว จะต้องมืองค์กรมาคอยตรวจสอบด้วยว่า นิติกรรมนั้นๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร⁴⁸

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายความหมายของ “นิติกรรมทางปกครอง” ว่า หมายถึง บรรดาการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน นิติกรรมทางปกครองมีอยู่ 2 ประเภทคือ นิติกรรมทางการปกครองที่มีผลทั่วไปกับนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล⁴⁹

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

ยิ่งกว่านั้น คุรุสภายังมีเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดการบริการสาธารณะอีก 3 ประการ ได้แก่ มีบุคลากรของคุรุสภาที่มีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีทรัพย์สินเป็นของรัฐ และมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งต่างจากองค์กรวิชาชีพที่ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพเท่านั้น ส่วนบุคลากรและทรัพย์สินเป็นขององค์กรวิชาชีพโดยตรง

⁴⁸ กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2544). กฎหมายปกครอง. หน้า 36.

⁴⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 99-100.

กล่าวโดยสรุป ครุศภามีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ให้ครุศภามีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยมีอำนาจในการวางกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศและหลักเกณฑ์ต่างๆ ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไปและมีผลเฉพาะบุคคลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ฉะนั้น มาตรา 9 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติให้ข้อบังคับของครุสภาที่เป็นนิติกรรมทางปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงให้ใช้บังคับได้ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง

4.8 การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

นอกจากครุสภาจะมีอำนาจในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เป็นนิติกรรมทางปกครองแล้ว ครุสภายังมีอำนาจในการใช้อำนาจกึ่งตุลาการโดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เป็นนิติกรรมทางตุลาการด้วย การที่ครุสภาเป็นองค์กรฝ่ายปกครองมิได้หมายความว่า ครุสภาจะทำนิติกรรมทางปกครองได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถทำนิติกรรมทางตุลาการได้อีกด้วย แนวความคิดเช่นว่านี้ สอดคล้องกับแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่องค์กรฝ่ายปกครองอาจออกนิติกรรมได้ทั้งนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการ⁵⁰

ครุสภาสามารถทำนิติกรรมทางตุลาการได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประพาศิษจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู จรรยาบรรณผู้บริหารสถานศึกษา จรรยาบรรณผู้บริหารการศึกษา และจรรยาบรรณบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ครุสภาที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา และผู้ประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นถูกกล่าวหาว่า ประพาศิษจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

⁵⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 168.

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการประพาศิผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นถือว่าเป็นนิติกรรมทางตุลาการประเภทหนึ่งด้วย เหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการประพาศิผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นมีเนื้อหาอยู่ที่การพิจารณาว่า ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่ถูกกล่าวหาว่ามีสิทธิจะประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปอีกหรือไม่ และได้แย้งสิทธิหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้าผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นถูกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพลงโทษให้พักใบอนุญาตตามมาตรา 54(4) หรือลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 54(5) แล้ว ผู้นั้นไม่สามารถประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาหรือบุคลากรทางการศึกษาอื่นต่อไปได้ตามความในมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต สำหรับการมีสิทธิได้แย้งสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นนั้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา 55 โดยบัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา 54(2) (3) (4) หรือ (5) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการตุลาการได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคดีที่ประพาศิผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นแล้วจะพบว่า โครงสร้างของคดีมีองค์ประกอบครบ 3 ประการตามหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางตุลาการ ประกอบด้วย

1. มีปัญหาทางกฎหมายเสนอต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ในกรณีนี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยบัญญัติให้บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการประพาศิผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อคุรสภา เมื่อคุรสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษตามมาตรา 51 ให้เลขาธิการคุรสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยไม่ชักช้า จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนในที่นี้ คือ พนักงานเจ้าหน้าที่คุรสภาฝ่ายรับเรื่องดังกล่าวรวมทั้งเลขาธิการคุรสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพด้วย

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

กรรมการคຸຣສາເປັນ ຜູ້ມີອຳນາຈົນຈົບຊັບຊ້ອນຄຳສັ່ງຂອງຄະນະການມາດຮູນວິຊາຊີພທີ່ມີຄຳສັ່ງ
ລ່ອຍຜູ້ປະກອບວິຊາຊີພຜູ້ບຶຮານສຶກສາ ຜູ້ບຶຮານການສຶກສາຫຼືບຸຄລາກທາງການສຶກສາອື່ນ

3. ມີຄຳຕັດສິນຊຶ່ງມາຈາກທາງອອກສຳລັບປັນຫາດັ່ງຄຳວ່າໃນຂໍ້ 2 ໃນກຣຸນີ້ ຄະນະ
ການ ຄຸຣສາມີອຳນາຈົນຈົບຊັບຊ້ອນຢ່າງດີຢ່າງໜຶ່ງ ດັ່ງຕໍ່ໄປນີ້

3.1 ຍກຂໍອອກລ່າວາ

3.2 ຕັດເຕືອນ

3.3 ກາດທັດ

3.4 ພັກໃຊ້ໂບອນຢາດມີກຳນົດເວລາຕາມທີ່ເຫັນສມຄວຣໄດ້ເກີນ 5 ປີ

3.5 ພັກຄອນໂບອນຢາດ

ປະກາດທີສອງ ຫຼັກເຄຣນໃນທາງຮູບແບບການປິຈາຣາຄຶດເຖິງການປະພຸດິຜິດ
ຈຣຍາບຣນຂອງວິຊາຊີພຜູ້ບຶຮານສຶກສາ ຜູ້ບຶຮານການສຶກສາ ແລະບຸຄລາກທາງການສຶກສາອື່ນ
ຂອງຄຸຣສາເຈພວ່າ ມີຫຼັກເຄຣນໃນທາງຮູບແບບຂອງນິຕິກຣມທາງຕຸລາກ 3 ປະກາດ ຄື

1. ຮູບແບບຂອງອັກຣຂອງຄຸຣສາມີເປັນອິສຣະໃນການວິນິຈັຍຊຶ່ງໃນລະດັບໜຶ່ງ
ເພຣະໃຊ້ຮູບແບບຂອງຄະນະການ ແລະມຕິຂອງຄະນະການໃຫ້ຄືເສຍຂ້າມເກີນເປັນເຄຣນ
ການຄນໜຶ່ງ ມີ 1 ເສຍໃນການລະຄະນນ ຄຳລະຄະນນເທ່ງກັນໃຫ້ປະຣານໃນທີ່ປະຊຸມອອກເສຍ
ເພີ່ມຂຶ້ນອີກໜຶ່ງເສຍໜຶ່ງເປັນ ເສຍຊຶ່ງຂາດ

2. ມີຮູບແບບວິທີປິຈາຣາຄວາມຄ້າຍຄຸລ ໃນກຣຸນີ້ມີບທບຢາດຢາດໃຫ້ຜູ້ຊຶ່ງໄດ້ຮັບຄວາມ
ເສຍຫາຍຈາກການປະພຸດິຜິດຈຣຍາບຣນຂອງວິຊາຊີພຂອງຜູ້ໄດ້ຮັບໂບອນຢາດປະກອບວິຊາຊີພ
ຜູ້ບຶຮານ ສຶກສາ ຜູ້ບຶຮານການສຶກສາ ແລະບຸຄລາກທາງການສຶກສາອື່ນໂດຍທຳເຣື່ອງຢືນຕໍ່ຄຸຣສາ
ໃນການດຳເນີນຄຶດເຖິງການປະພຸດິຜິດຈຣຍາບຣນຂອງວິຊາຊີພຜູ້ບຶຮານສຶກສາ ຜູ້ບຶຮານ
ການສຶກສາ ແລະບຸຄລາກທາງການສຶກສາອື່ນ ປະຣານມາດຮູນວິຊາຊີພຕ້ອງເຈັ່ງຂໍອອກລ່າວາຫຼືຂໍ
ຄຳວ່າໂທຍ ພ້ອມທັງສົ່ງສຳເນາເຣື່ອງທີ່ຄຳວ່າຫຼືຄຳວ່າໂທຍໃຫ້ຜູ້ໄດ້ຮັບໂບອນຢາດປະກອບວິຊາຊີພ
ຜູ້ບຶຮານສຶກສາ ຜູ້ບຶຮານການສຶກສາ ແລະບຸຄລາກທາງການສຶກສາອື່ນທີ່ຖືກຄຳວ່າຫຼືຖືກຄຳວ່າ
ໂທຍລ່ວງໜ້າໄດ້ເກີນ 15 ວັນກ່ອນເລີ່ມປິຈາຣາ ແລະຜູ້ຖືກຄຳວ່າຫຼືຖືກຄຳວ່າໂທຍມີສິທິທຳຄຳ
ຊຶ່ງເຈັ່ງຫຼືນຳພານຫຼັກສູນໃດໆ ສົ່ງໃຫ້ຄະນະການມາດຮູນວິຊາຊີພຫຼືອນຸກຣມການຢາດໃນ 15
ວັນນັບຕັ້ງແຕ່ວັນທີ່ໄດ້ຮັບເຈັ່ງຈາກປະຣານການມາດຮູນວິຊາຊີພຫຼືຢາດໃນເວລາທີ່ຄະນະການ
ມາດຮູນວິຊາຊີພກຳນົດ ຄຳວິນິຈັຍຊຶ່ງຂາດຕາມມາຕຣາ 54(2) (3) (4) ຫຼື (5) ຂອງຄະນະການ
ມາດຮູນວິຊາຊີພແລະຄະນະການຄຸຣສາໃຫ້ທຳເປັນຄຳສັ່ງຄຸຣສາພ້ອມດ້ວຍເຜຸດຜຸດຂອງຄຳວິນິຈັຍ
ຊຶ່ງຂາດແລະຢາດຫຼັງຈາກການວິນິຈັຍຊຶ່ງຂາດເລຂາທິການຄຸຣສາຕ້ອງເຈັ່ງຄຳສັ່ງຄຸຣສາໄປໃຫ້ຜູ້ຖືກຄຳວ່າຫຼື
ຖືກຄຳວ່າໂທຍເພື່ອທຣາບ

3. คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับการประพาศิทธิจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ถือเป็นที่สุดในชั้นของฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ที่ถูกครุสภาวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นผู้ประพาศิทธิจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ เพราะครุสภาเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีอำนาจใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีนิติกรรมทางปกครองเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

จากการพัฒนาหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาและหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบของครุสภาดังกล่าวแล้วกล่าวได้ว่า ครุสภาใช้อำนาจใช้อำนาจกึ่งตุลาการโดยมีนิติกรรมทางตุลาการเป็นเครื่องมือหรือเป็นมาตรการทางกฎหมายของครุสภาในฐานะฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินงานของครุสภาตามบทบัญญัติว่าด้วยการประพาศิทธิจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

4.9 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ

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

การประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 43 โดยถือว่าเป็นการประกอบวิชาชีพควบคุมต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู วิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา วิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

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

- (1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราวในฐานะวิทยากรพิเศษทางการศึกษา
- (2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนแต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่ สอนด้วย
- (3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอน ซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษาหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด
- (4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย
- (5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือสถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด
- (6) คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน
- (7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา
- (8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

ส่วนมาตรา 44 บัญญัติให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (ก) คุณสมบัติ
 - (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
 - (2) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง
 - (3) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด
- (ข) ลักษณะต้องห้าม
 - (1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
 - (2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่ครูสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

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

(1) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ครูซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาปฐมวัยขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

(2) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

(3) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้บริหารการศึกษาซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารนอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งเทียบเท่าผู้บริหารนอกสถานศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(4) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น หมายถึง ใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริการการศึกษาให้หน่วยงานการศึกษาต่างๆ ซึ่งหน่วยงานการศึกษากำหนดตำแหน่งให้ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

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

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

ก. มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา แบ่งออกเป็นมาตรฐานวิชาชีพ 4 ประเภท คือ

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

มาตรฐานวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ประกอบด้วย

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

มาตรฐานวิชาชีพของแต่ละตำแหน่งครูสภาให้คำจำกัดความและความหมายไว้ดังต่อไปนี้ มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา⁵¹ คือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ และคุณภาพที่พึงประสงค์ ในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดคุณภาพในการประกอบวิชาชีพ สามารถสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้แก่ผู้รับบริการจาก วิชาชีพได้ว่าเป็นบริการที่มีคุณภาพตอบสนองได้ว่าการที่กฎหมายให้ความสำคัญกับวิชาชีพทางการ ศึกษา และกำหนดให้เป็นวิชาชีพควบคุมนั้น เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ ต้องใช้ความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการประกอบวิชาชีพ

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

1. มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ หมายถึง ข้อกำหนดสำหรับผู้ที่จะเข้ามา ประกอบวิชาชีพ จะต้องมีความรู้และมีประสบการณ์วิชาชีพเพียงพอที่จะประกอบวิชาชีพจึงจะ สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความ สามารถ และมีประสบการณ์พร้อมที่จะประกอบวิชาชีพทางการศึกษาได้

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

⁵¹ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2548). มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา. หน้า 4.

สามารถ และความชำนาญเพียงพอที่จะดำรงสถานภาพของการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพต่อไปได้หรือไม่ นั่นก็คือการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องไปอนุญาตทุกๆ 5 ปี

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

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

ผู้ที่ถูกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจัยชี้ขาดให้ลงโทษโดยตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการคุรุสภาได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

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

“มาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา” และ “ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” ในหนังสือ มาตรฐานวิชาชีพของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและในคู่มือประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งพิมพ์ โดยสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เมื่อธันวาคม 2547 (เอกสารโรเนียว) ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “วิชาชีพ การศึกษา” เป็นคำที่สั้นและครอบคลุมทั้งวิชาชีพครู วิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา วิชาชีพผู้บริหาร การศึกษา และวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น หากนำคำดังกล่าวไปเขียนในมาตราต่างๆ ใน พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะแก้ไขปรับปรุงใหม่แล้วก็เป็นคำที่สั้นแต่มี ความหมายครอบคลุมวิชาชีพทั้ง 4 ประเภท อีกประการหนึ่ง การลงโทษฐานพักใช้ใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติการพักใช้ ใบอนุญาตไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 54 (4) เป็นเวลาที่ยืดเยื้อเกินไป ควรลดเหลือเพียง 2 ปี เพื่อให้ โอกาสแก่ผู้ถูกลงโทษกลับตัวประพฤติตนเป็นคนดี และให้โอกาสกลับเข้าประกอบวิชาชีพทางการ ศึกษาใหม่อีก แต่ควรมีมาตรการลงโทษหนักขึ้นหากมีการประพฤติผิดซ้ำอีก

แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายที่น่าจะมีประสิทธิภาพในการกำกับควบคุม มาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทาง การศึกษาอื่น คือ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตราที่ 49 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ต้องจัด ให้มีการประเมินระดับคุณภาพของผู้รับใบอนุญาตอย่างต่อเนื่องเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ความสามารถ และความชำนาญตามระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คุรุสภากำหนด” ในประเด็นนี้ หากคุรุสภาถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอมาตรการทางกฎหมายนี้จะ บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์อย่างแน่นอน

ข. จรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา

คุรุสภาได้กำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการ ศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นไว้ในข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 21 ข้อ 22 ของข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วย มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (11) (จ) (ฉ) มาตรา 49 และมาตรา 50 แห่ง พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพไว้ ว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องประพฤติตนตามจรรยาบรรณของวิชาชีพและแบบแผน พฤติกรรมตามจรรยาบรรณ ดังต่อไปนี้

(1) จรรยาบรรณต่อตนเอง ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องมีวินัยในตนเอง พัฒนาตนเองด้านวิชาชีพ บุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิชาการ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่เสมอ

(2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องรัก ศรัทธา ซื่อสัตย์สุจริตรับผิดชอบต่อวิชาชีพและเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ

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

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

(4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา พึงช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ โดยยึดมั่นในระบบคุณธรรม สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ

(5) จรรยาบรรณต่อสังคม ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาพึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

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

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

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

4.10 การกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูโดยรัฐ

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

4.10.1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 รวมทั้งมีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546⁵²

4.10.2 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามีอำนาจหน้าที่⁵³

4.10.2.1 กำกับดูแลการดำเนินงานของคุรุสภา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้คุรุสภา

4.10.2.2 สั่งการเป็นหนังสือให้กรรมการคุรุสภาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภา รวมทั้งให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาก็ได้

⁵² พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

⁵³ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 75.

4.10.2.3 ตั้งเป็นหนังสือให้ครูสภาระับหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของครูสภา ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับของครูสภา

4.10.2.4 ให้ครูสภาเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของครูสภา รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ⁵⁴

4.10.2.5 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีของครูสภาเป็นประจำทุกปี แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบ⁵⁵

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับควบคุมครูสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 มาตรา 75 ไม่แตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยแต่มาตรา 76 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 นับได้ว่า มีความเข้มข้นกว่าองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยโดยเฉพาะมาตรา 77 ที่บัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีของครูสภาประจำปี แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบนั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมครูสภาที่มีความเชื่อมโยงถึงฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแต่ก็ไม่ใช่เรื่องแปลกเพราะครูสภามีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมถูกกำกับควบคุมด้านการเงินและการบัญชีโดยองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและรายงานการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินและการบัญชีของครูสภาให้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบด้วย ซึ่งต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทยที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น แต่ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

4.11 โทษทางอาญา

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

⁵⁴ พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 76.

⁵⁵ พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546, มาตรา 76.

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

4.12 สถานะทางกฎหมายของคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพหรือเป็นองค์การมหาชนอิสระทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ

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

4.12.1 ลักษณะของวิชาชีพ⁵⁶ (The Nature of Professions) อันเป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของวิชาชีพจะต้องประกอบไปด้วย 4 ลักษณะ (characteristics) คือ

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

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

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

(3) มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ (collective organization) เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการแสวงหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ

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

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

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

4.12.2 มาตรฐานวิชาชีพ (Professional Standards) คืออะไร

มาตรฐานวิชาชีพ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติการ (practice) ในวิชาชีพของแต่ละวิชาชีพ ซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือถูกกำหนดหรือถูกสร้างขึ้นโดยสมาชิกหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น ซึ่งหากผู้ประกอบการวิชาชีพได้ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพนั้นๆ แล้วก็ถือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการวิชาชีพได้ปฏิบัติตามวิชาชีพตามมาตรฐานแห่งความชำนาญของผู้ประกอบวิชาชีพทั่วไป (standard of skill of the average practitioner)

4.12.3 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

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

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

4.12.4 สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ

(1) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพ⁵⁷ (organismes professionnels) ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

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

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

คำวินิจฉัยศาลปกครองคดี Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1943 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยหลักที่ให้การรับรองการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

⁵⁷ นันทวัฒน์ บรมานนท์, เล่มเดิม, หน้า 71 - 72.

โดยศาลปกครองได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพแพทย์ว่า

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

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

เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิด ก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งหมดที่กล่าวมาถึงในบทนี้ ได้แสดงถึงประเภทต่างๆ ของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น รวมทั้งบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

(2) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายสก๊อตแลนด์

สภาครู (องค์กรวิชาชีพครู) จัดตั้งขึ้นตามหลักการคือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของตนเองมากขึ้น จึงเป็นมาตรการในการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเองแยกเช่น วิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์มีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมการเข้าสู่วิชาชีพครู⁵⁸ สภาครูใน สก๊อตแลนด์มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการโดยพระราชบัญญัติสภาครูสก๊อตแลนด์ ค.ศ.1965

(3) องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทย

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. หน้า 155.

ก. องค์การวิชาชีพวิศวกรหรือสภาวิศวกร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ วิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 6 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้ต้องอยู่ในกำกับของกระทรวงใดเลยในการตราพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 รัฐสภาให้เหตุผลส่วนหนึ่งว่า “องค์การอาชีพ วิศวกรรมได้ก่อตั้งจนเป็นปึกแผ่นแล้วสมควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมช่วยรัฐในการควบคุม ดูแล เพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

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

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

1. เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน
2. โครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน
3. จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐ
4. อยู่ในการกำกับควบคุมของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพ

4.12.5 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

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

องค์การมหาชนซึ่งมีรูปแบบดั้งเดิมมาจากองค์กรที่มีชื่อว่า Etablissement Public ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญที่สามารถเอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบภารกิจสมัยใหม่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพโดยมีลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน 5 ประการ ดังนี้⁵⁹

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

ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในแต่ละข้อว่า ครุศภูมามีลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชนครบถ้วนทั้ง 5 ประการหรือไม่ดังต่อไปนี้

ประการแรก ครุศภูมเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่

เป็นที่ปรากฏชัดว่า มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้ครุศภูมมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ปรากฏในกฎหมายใดบัญญัติให้ครุศภูมมีสถานะทางกฎหมายให้เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ครุศภูมจึงมีลักษณะและองค์ประกอบตาม (1)

ประการที่สอง ครุศภูมได้รับเงินประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐหรือไม่

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

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

ประการที่สาม ครุศึกษามีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้านหรือไม่

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

(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ

(2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ

(3) ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

จากวัตถุประสงค์ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ครุศึกษามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของครุศึกษา จะเห็นได้ว่า ครุศึกษามีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน กล่าวคือ ครุศึกษามีหน้าที่เฉพาะการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้นจึงเข้าองค์ประกอบ (3)

ประการที่สี่ ครุศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงานหรือไม่

หลักการขององค์การมหาชนต้องการความเป็นอิสระอย่างสูงในการบริหารงานให้ลุล่วงไปตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ ดังนั้น จึงต้องการความคล่องตัวและอำนาจตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ เอง ทั้งในเรื่องการกำหนดระเบียบข้อบังคับในเรื่องการจัดองค์กรการเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานเป็นการภายในอีกด้วย

ครุศึกษามีองค์คณะบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการครุศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจของครุศึกษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับในเรื่องการจัดองค์กรการเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติเป็นการภายในของครุศึกษาซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 20 มาตรา 39 มาตรา 40 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 58 ข้อบังคับของ ครุศึกษาที่ออกตามมาตรา 9(11) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการครุศึกษาแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ครุศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามหลักการขององค์การมหาชนจึงเข้าองค์ประกอบ (4)

ประการที่ห้า ครุศึกษาอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐหรือไม่

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

บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของครุสภา รวมทั้งจัดระบบประมาณของรัฐให้ครุสภามาตรา 75(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการครุสภาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของครุสภา และจะสั่งให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการครุสภาก็ได้ และมาตรา 75(3) ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสั่งเป็นหนังสือให้ครุสภาระงับหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ที่ปรากฏว่า ขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อข้อบังคับของครุสหายิ่งกว่านั้น ครุสภายังถูกตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชีเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วรายงานให้รัฐสภาทราบตามมาตรา 77 และครุสภาต้องเสนองานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของครุสภา รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วย

จากข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น ครุสภาอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ เพราะครุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน จึงทำให้ครุสภาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐเพราะไม่มีองค์การสาธารณะใดที่ใช้งบประมาณแผ่นดินที่อาจอ้างความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนก็มีความหมายเพียงความเป็นอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองความเป็นอิสระไว้เพียงเพื่อให้ภารกิจที่กฎหมายมอบหมายไว้ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น⁶⁰

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระไว้โดยแยกเป็น 3 ประเภท คือ⁶¹

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

องค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ได้แก่ “สหการของเทศบาล” (le syndicat de communes) ฯลฯ

⁶⁰ สำนักงาน ก.พ. (2542). องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน. หน้า 11.

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

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้งคุรุสภา คือ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ประกอบกับลักษณะและองค์ประกอบองค์การวิชาชีพและองค์การมหาชนดังกล่าวข้างต้นแล้ว สรุปได้ว่า คุรุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นองค์การวิชาชีพที่จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการ ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น และคุรุสภามีลักษณะการดำเนินงานที่มีลักษณะและองค์ประกอบครบขององค์การมหาชนถ้วนทุกประการและเหมือนกับองค์การวิชาชีพที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่สร้างขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1940 ที่มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างกับองค์การวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1940 ที่ได้มีการพัฒนาการจัดตั้งองค์การวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีรูปแบบและวิธีการบริหารงานที่มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะโดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

แต่ก็มีประเด็นที่สามารถมาได้แย้งได้ว่า ในประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชน นั่นก็คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดรูปแบบและวิธีการจัดตั้งองค์การมหาชน และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า “องค์การมหาชน หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้” ถ้าตีความตรงตัวอักษรก็คือ “องค์การมหาชน คือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542” แต่ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ องค์การมหาชน : แนวคิดรูปแบบ และวิธีการบริหารงาน สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ว่า⁶² องค์การมหาชนเกิดขึ้นก่อนที่จะได้มีการจัดระบบองค์การมหาชนขึ้นเหล่านี้ เริ่มต้นจัดตั้งขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2579 โดยได้มีการจัดตั้ง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบฝ่ายทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ต่อมาได้มีการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเรื่อยมาตามสภาพพระราชวังและความจำเป็นของบริหารสาธารณะจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2533 ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อคุรุสภาได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 คุรุสภาจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย ตามที่ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ กล่าวไว้ แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2588 คุรุสภาก็ยังมีการกึ่งที่มีลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชนครบถ้วนทุกประการ

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

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า “คุรุศึกษามีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรมหาชน” แต่คุรุสภาเป็นองค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นของรัฐบาลทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพหน่วยงานเดียวในระบบกฎหมายไทย จึงควรจัดระบบขององค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบเดียวกันโดยออกกฎหมายพิเศษเพื่อให้รัฐกำกับควบคุมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และควบคุมการประกอบวิชาชีพเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

4.13 ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ⁶³

4.13.1 อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

4.13.2 อำนาจควบคุมกำกับ นั้นไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

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

ในบางกรณีกฎหมายให้อำนาจองค์กรควบคุมฯ ที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมฯ ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรควบคุมฯ ไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานภายในของแต่ละนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานภายในรัฐหรือองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจต่างๆ เช่น

⁶³ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2544). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 86-87.

เทศบาล และเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจควบคุมกำกับ นั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ ที่ต้องจัดทำกิจการเฉพาะของตน

ผู้เขียนพบว่า มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้ครูสภาอยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีมาตรา 6 มาตรา 75 มาตรา 76 และมาตรา 77 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำกับ ควบคุมครูสภา จึงเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจควบคุม กำกับครูสภาตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาครูสภา