

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากพิจารณาถึงอาชีพในปัจจุบันจะพบว่า อาชีพโดยทั่ว ๆ ไป เป็นอาชีพที่มุ่งเพื่อการทำมาหากิน ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวไม่ต้องอาศัยวิชาความรู้ในระดับสูง ไม่ต้องฝึกฝนอบรมเป็นระยะเวลาานาน การประกอบอาชีพดังกล่าวหากมีการปฏิบัติบกพร่องหรือไม่เหมาะสมก็ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การประกอบอาชีพค้าขาย ช่างฝีมือ เหล่านี้ หากผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวประพฤติปฏิบัติบกพร่อง ผลร้ายที่เกิดขึ้นก็จะเกิดแก่ผู้ประกอบอาชีพนั่นเอง ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป แต่มีบางอาชีพที่เห็นกันว่าเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากผู้ประกอบอาชีพประพฤติปฏิบัติบกพร่องหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อน เช่น อาชีพแพทย์ ทนายความ เหล่านี้หากผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวประพฤติปฏิบัติบกพร่อง หรือไม่เหมาะสมก็จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความเดือดร้อน ผู้ประกอบอาชีพเหล่านี้นอกจากจะต้องได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญแล้ว ยังจะต้องมีการอบรมให้เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบอาชีพอย่างเพียงพออีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการประกอบอาชีพดังกล่าว ต้องอาศัยการวินิจฉัยตัดสินใจของผู้ประกอบอาชีพเองเป็นสำคัญ ซึ่งหากผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวไม่มีคุณธรรม จริยธรรมอย่างเพียงพอแล้ว อาจวินิจฉัยตัดสินใจเบี่ยงเบนไปจากที่ควรจะเป็น และทำให้ผู้รับบริการได้รับความเดือดร้อนได้ อาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในระดับสูงดังกล่าวนี้ เรียกกันว่า "วิชาชีพ"

ในประเทศไทย อาชีพที่ได้รับการยอมรับกันว่าเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ เภสัชกร พยาบาล ทนายความ สถาปนิก วิศวกร และบัญชี ซึ่งแต่ละ

สาขาวิชาชีพต่างก็มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย์ พระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528 ควบคุมการประกอบอาชีพทนายความ เป็นต้น ซึ่งในกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพเหล่านี้ ต่างก็ได้กำหนดให้มืองค์กรทางวิชาชีพทำหน้าที่ควบคุมการประกอบอาชีพ เช่น แพทยสภา ควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย์ สภาทนายความควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความ คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เป็นต้น องค์กรทางวิชาชีพเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามหลักวิชาการของแต่ละสาขาวิชาชีพ มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับให้สมาชิกถือปฏิบัติ และมีอำนาจในการออกใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพ ผู้ที่ประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ

สำหรับอาชีพครุ นั้น ในปัจจุบันเห็นกันว่า เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเช่นเดียวกับวิชาชีพแพทย์ ทนายความ หรือวิชาชีพอื่น เนื่องจากอาชีพครูเป็นอาชีพที่มีระเบียบวิธีปฏิบัติเป็นของตนเอง และแตกต่างจากระเบียบวิธีปฏิบัติของวิชาชีพอื่น ผู้ประกอบอาชีพครูจะต้องอาศัยเทคนิคและความชำนาญในการสั่งสอนอบรม ซึ่งจะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับการฝึกอบรมของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพแพทย์ ทนายความ หรือวิชาชีพอื่น ซึ่งในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายว่าด้วยครู คือ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และมีองค์กรทางวิชาชีพครู คือ ครูสภา

"ครูสภา" ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อให้ทำหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ (1) ให้ความเห็นและเป็นสภาที่ปรึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา (2) ให้ความช่วยเหลือแก่ครูให้มีฐานะดีขึ้น และ (3) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครู แทน ก.พ. แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

ที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในปัจจุบันคงเหลือเพียง 2 ประการ คือ หน้าที่ในการให้ความเห็นในการจัดการศึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ และหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ครู ซึ่งจากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า หลังจากที่ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูไปเป็นของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) แล้ว บทบาทของคุรุสภาทั้งในด้านการให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการ และในด้านให้ความช่วยเหลือแก่ครูลดน้อยลง แต่กลับปฏิบัติงานในทางที่เป็นธุรกิจการค้ามากขึ้น เช่น ร่วมกับบริษัท ห้างร้านต่าง ๆ นำสินค้าอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายเงินผ่อนให้แก่ครู ร่วมกับบริษัท เอกชนขายบ้านจัดสรรให้แก่ครู เป็นต้น ส่วนงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาความรู้ความสามารถของครูก็ดี งานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบวิชาชีพชั้นครูก็ดี ไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติ ทำให้คุรุสภาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน สมาชิก และบุคคลทั่วไปว่า มุ่งทำแต่ธุรกิจการค้า หากำไรแต่เพียงอย่างเดียว โดยละเลยงานที่เป็นการพัฒนามาตรฐานทางวิชาชีพครู จากข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเรื่องที่น่าศึกษา จึงได้หยิบยกเรื่องคุรุสภาขึ้นมาศึกษาเพื่อที่จะศึกษาว่าบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคุรุสภามีอยู่อย่างไร และควรปรับปรุงแก้ไขในส่วนใดบ้างให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน โดยจะศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสถานะการจดทะเบียน และความสัมพันธ์กับรัฐของคุรุสภา

สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่ยังไม่เป็นองค์กรทางวิชาชีพที่สมบูรณ์ การจัดโครงการขององค์กรเป็นแบบราชการ และมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลแบบการบังคับบัญชา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดองค์กรของ
คุรุสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. เพื่อศึกษาความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของการจัดองค์กร วิธีการ
ดำเนินงาน และการควบคุมการดำเนินงานของคุรุสภาตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอแนะรูปแบบการจัดองค์กรของคุรุสภาให้เป็นองค์กรทางวิชาชีพครู
ที่สมบูรณ์

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดย
ศึกษาจากพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับ
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคุรุสภา ตำรา เอกสาร และบทความที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนอเรื่องที่วิจัย

การนำเสนอเรื่องที่วิจัยครั้งนี้ จะแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
สมมติฐานการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย การนำเสนอเรื่องที่
วิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิดในการจัดตั้งคุรุสภาและสถานะทางกฎหมาย ในบทนี้จะกล่าว
ถึงวิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งคุรุสภา และสถานะทางกฎหมายของคุรุสภา

บทที่ 3 พันธกิจและอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ในบทนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ใน
การจัดตั้งคุรุสภา และอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการดำเนินงานของคุรุสภา

บทที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างคุรุสภากับรัฐ ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐใน
การสนับสนุนและการควบคุมการดำเนินงานของคุรุสภา

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ ในบทนี้จะกล่าวสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคุรุสภา เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การทางวิชาชีพ
2. ทำให้ทราบถึงการดำเนินงานของคุรุสภา
3. ทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินงานของคุรุสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย