

ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู  
ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542



นางวัฒนา เล็กพูลเกิด

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-0919-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

TEACHING PROFESSIONAL STANDARDS UNDER  
NATIONAL EDUCATION ACT, B.E. 2542 (1999)

Mrs. Watana Lekphunkoet



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-0919-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู  
ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542  
โดย นางวัฒนา เล็กพูลเกิด  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

..... กรรมการ  
(ดร.จักรพรรดิ วัฒนา)

วัฒนา เล็กพูลเกิด : ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุม  
 การประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542  
 (TEACHING PROFESSIONAL STANDARDS UNDER NATIONAL  
 EDUCATION ACT, B.E. 2542 (1999)) อ. ที่ปรึกษา :  
 รศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 244 หน้า. ISBN 974-17-0919-6.

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาแนวคิด หลักการ ความเป็นมา ปัญหา  
 และอุปสรรคของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

ผลจากการศึกษาพบว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู  
 ในปัจจุบันได้แก่ คุรุสภา ยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับ  
 การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู คุรุสภาขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการประกอบ  
 วิชาชีพครูที่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีมาตรการควบคุมตรวจสอบคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ที่จะ  
 เข้ามาประกอบวิชาชีพครูที่มีสภาพบังคับและไม่สามารถควบคุมความประพฤติของผู้ที่ประกอบ  
 วิชาชีพครูอยู่แล้ว รวมทั้งไม่สามารถตั้งข้อจำกัดสิทธิใด ๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพครู  
 การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะต้องเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู  
 ให้เป็นองค์กรที่มีอิสระในการบริหารงาน ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานหนึ่ง  
 หน่วยงานใดในรัฐบาลแม้องค์กรนี้จะป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ตาม เพื่อทำหน้าที่ควบคุม  
 การประกอบวิชาชีพครูให้เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ  
 และสอดคล้องกับเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม  
 การประกอบวิชาชีพให้มากที่สุด

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
 ปีการศึกษา 2545

ลายมือชื่อนิสิต.....  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

# # 4286112134 : MAJOR LAWS

KEY WORD : THE TEACHERS' COUNCIL / TEACHING PROFESSIONAL  
STANDARDS

WATANA LEKPHUNKOET : TEACHING PROFESSIONAL  
STANDARDS UNDER NATIONAL EDUCATION ACT,  
B.E. 2542 (1999). THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF.  
DR. NANTAWAT BORAMANAND, 244 pp. ISBN 974-17-0919-6.

The purpose of this thesis is to carry out a research on the concepts, principles, development, problems and obstacles of regulating the performance of teaching profession, as well as to put forward the solutions thereof.

The result of this study indicates that "*KHURUSAPHA: The Teachers' Council of Thailand*", the present regulatory agency of the teaching profession, still lacks autonomy in its administration. As regards the regulation of the profession, *KHURUSAPHA* is short of an effective mechanism recognized by law in controlling the practice of teaching profession and an enforceable measure to scrutinize the merit and integrity of those going into the profession. Further, it cannot control behaviors of existing teachers. And it also can not impose restriction on entrance of teaching profession.

Therefore, the answer to these problems is to change the form and structure of the body regulating the profession of teaching to be an administratively autonomous body, without any control or interference by other agencies of government although it is still an agency in the Executive Branch. The body shall regulate the performance of teaching profession under international standards, and the regulation shall be consistent with the spirit and purpose of laws on the regulation of the profession in an utmost manner.

Field of study Law

Academic year 2002

Student's signature.....

Advisor's signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เป็นครูผู้เขี่ยนโดยแท้จริง เสียสละเวลา ให้โอกาสและคำปรึกษาแนะนำตลอดมา ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและขอกราบ ขอบพระคุณท่านอาจารย์อย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์รชทอง จันทรางศุ ที่กรุณาได้รับเป็น ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ และ ดร.จักรพรรดิ วิชา ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งคำแนะนำที่ได้รับจากอาจารย์ ทั้งสามท่านมีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก

ขอขอบพระคุณความมีน้ำใจของผู้บังคับบัญชาทุกท่าน เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ใน สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา โดยเฉพาะคุณชวนพิศ วรรณการโสภณ และคุณดวงจันทร์ มาคำสาย ให้ความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ด้วยความเต็มใจ รวดเร็วและเรียบร้อย

ขอขอบคุณ คุณเอกศักดิ์ คงตระกูล คุณชาลิณี ถนัดงาน จากสำนักงานปฏิรูป การศึกษา คุณจินตนา ปวีณอภิชาติ และ คุณสกวเดือน ลิ้มพงศธร ซึ่งท่านเหล่านี้ล้วนแต่เป็น ผู้ที่มีความสำคัญในการช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณ บรรณารักษ์ ผู้ช่วยบรรณารักษ์ เจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาที่ให้ความสะดวกใน การค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์

ท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และคุณแสงอุทัย เล็กพูลเกิด ที่คอยเป็นกำลังใจ และให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนตลอดมา ตลอดจนทุกท่านที่ได้กล่าวนามมา ณ ที่นี้ ที่มีส่วนช่วยให้การทำวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อม รับไว้ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในการศึกษาและการสร้างสรรค์แล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียน

วัฒนา เล็กพูลเกิด

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฐ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
<b>บทที่ 2 แนวความคิด หลักการ การควบคุมการประกอบวิชาชีพ</b>	
<b>และการจัดองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....</b>	<b>5</b>
2.1 กรอบความคิดการจัดองค์กรวิชาชีพ.....	5
2.1.1 ความหมายของวิชาชีพ.....	5
2.1.2 ลักษณะของวิชาชีพ.....	6
2.1.3 องค์กรวิชาชีพ.....	8
2.1.4 แนวคิดการจัดสภาวิชาชีพ.....	11
2.2 แนวความคิดเรื่ององค์การมหาชนอิสระ.....	11
2.2.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเรื่ององค์การมหาชนอิสระ.....	11
2.2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง.....	13
2.2.3 ลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน.....	14



## สารบัญ (ต่อ)

2.3	การควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทย.....	16
2.3.1	แนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....	16
2.3.2	หลักการทั่วไปของกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....	20
2.3.3	กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ในประเทศไทย.....	22
2.4	การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทย.....	29
2.4.1	แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพครู.....	29
2.4.2	องค์กรวิชาชีพครู.....	30
2.4.2.1	รูปแบบขององค์กรวิชาชีพครู.....	32
2.4.2.1.1	องค์กรวิชาชีพครูที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ.....	33
2.4.2.1.2	องค์กรวิชาชีพครูที่จัดตั้งขึ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	38
2.4.2.2	วัตถุประสงค์ขององค์กรวิชาชีพครู.....	38
<b>บทที่ 3. การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูก่อนพระราชบัญญัติ</b>		
	<b>การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้.....</b>	<b>42</b>
3.1	ประวัติและความเป็นมาของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ก่อนปี พ.ศ. 2488.....	42
3.1.1	สมัยวิทยาทานสถาน.....	43
3.1.2	สมัยสภาไทยจารย์.....	43
3.1.3	สมัยสามัคยาจารย์.....	44
3.2	การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488.....	45
3.2.1	การจัดตั้งคุรุสภา.....	46
3.2.2	อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา.....	47
3.2.3	โครงสร้างการบริหารของคุรุสภา.....	50
3.2.4	การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.....	58



## สารบัญ (ต่อ)

3.3	ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูโดยคุรุสภา.....	60
3.3.1	ปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารงานของคุรุสภา.....	63
3.3.2	ปัญหาข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.....	66
3.3.3	ปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการ ควบคุมจริยธรรมและจรรยาบรรณ.....	67
3.3.4	ปัญหาระบบการบริหารวิชาชีพที่ไม่ครอบคลุม ถึงผู้ประกอบการวิชาชีพครูทุกคน.....	70
3.3.5	ปัญหาภาพลักษณ์ของคุรุสภา.....	74
<b>บทที่ 4</b>	<b>การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.....</b>	<b>78</b>
4.1	หลักสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ.....	78
4.1.1	ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ.....	78
4.1.2	ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	79
4.1.3	การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่ รัฐธรรมนูญรับรอง.....	81
4.1.4	การยกเว้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในการประกอบอาชีพ.....	82
4.2	ความพยายามที่จะจัดให้มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.....	87
4.2.1	นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู.....	89
4.2.2	พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.....	91
4.2.2.1	เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.....	92
4.2.2.2	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.....	93

## สารบัญ (ต่อ)

4.2.3	การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 .....	94
4.2.3.1	สถานภาพขององค์การวิชาชีพที่ทำหน้าที่ ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู.....	95
4.2.3.2	การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู.....	97
4.2.3.2.1	บุคคลที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู....	98
4.2.3.2.2	บุคคลที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู	100
4.3	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....	103
4.3.1	เหตุผลและความจำเป็นในการยกร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....	103
4.3.2	ลักษณะของกฎหมาย .....	103
4.3.3	แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....	104
4.3.3.1	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา....	105
4.3.3.2	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ..... ของคุรุสภา.....	106

<b>บทที่ 5</b>	<b>ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา.....</b>	<b>109</b>
5.1	วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา.....	109
5.1.1	วัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	109
5.1.2	โครงสร้างคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	111
5.1.3	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา.....	117
5.1.4	การควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....	120
5.1.5	การกำกับดูแลของรัฐมนตรี.....	121

## สารบัญ (ต่อ)

5.2 ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา.....	123
5.2.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดองค์ประกอบ ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	123
5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล.....	126
5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษาและสมาชิก.....	130
5.3 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของรัฐบาล (ฉบับนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร).....	132
5.3.1 วัตถุประสงค์ของคุรุสภา.....	133
5.3.2 โครงสร้างคณะกรรมการคุรุสภา.....	133
5.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา.....	135
5.3.4 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ.....	135
5.3.5 การกำกับดูแลของรัฐมนตรี.....	136
<b>บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>137</b>
บทสรุป.....	137
ข้อเสนอแนะ.....	141
<b>รายการอ้างอิง.....</b>	<b>146</b>
<b>ภาคผนวก.....</b>	<b>153</b>
1. พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 .....	154
2. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา .....	162
3. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของคุรุสภา .....	188
4. ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของรัฐบาล (ฉบับนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร).....	216
<b>ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....</b>	<b>244</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 การเปรียบเทียบการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย.....	24



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนงานของคุรุสภา.....	57



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิชาชีพรูเป็นวิชาชีพหนึ่งที่สังคมให้ความสำคัญและเคารพยกย่องจนถึงกับเป็นผู้ที่เรียกได้ว่าเป็นปูชนียบุคคล ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ควรบูชา ควรยึดถือเป็นแบบอย่างได้ ดังพระดำรัสตอนหนึ่งของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่พระราชทานในวโรกาสเสด็จเป็นองค์ประธาน เปิดงานวันครูประจำปี 2544 เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2544 “ครูนอกจากจะมีหน้าที่ให้วิชาความรู้ ให้สติปัญญาแก่ศิษย์ ยังต้องอบรมสั่งสอนศิษย์ในด้านศีลธรรมจรรยา บ่มนิสัยขัดเกลาจิตใจให้ศิษย์เป็นคนดี มีคุณธรรมควบคู่ไปด้วย จึงขอให้มุ่งมั่นในการปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีจิตใจเป็นธรรมให้สมกับที่ได้รับยกย่องว่าเป็นแม่พิมพ์ของชาติ” ดังนั้น ครูจึงสมควรต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีความประพฤติ มีประวัติที่ดีพร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนความรับผิดชอบ เพื่อให้สมกับภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ แต่สภาพความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันมักจะปรากฏข่าวตามสื่อมวลชนต่าง ๆ เสมอว่า มีครูแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะไม่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อสถานภาพทางสังคมของครูอย่างรุนแรง เช่น มีครูล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก ครูลงโทษเด็กอย่างรุนแรงโดยปราศจากเหตุผล ครูดูต่ำกว่ากล่าวเด็กเกินสมควร ครูมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก ครูไม่เอาใจใส่ในการสอน ครูเปิดโรงเรียนกวดวิชา ครูเรียกรับเอาทรัพย์สินเงินทองจากเด็กเพื่อแลกกับคะแนน เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ดังกล่าว ล้วนแต่เป็นผลมาจากการที่ไม่มีมาตรการควบคุมตรวจสอบคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพรูที่มีสภาพบังคับ รวมทั้งการที่ไม่มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพรูอย่างแท้จริง จึงทำให้บุคลากรทางการศึกษาขาดลักษณะของการเป็นบุคลากรวิชาชีพรูและไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมทั่วไป<sup>1</sup> กล่าวคือแม้วิชาชีพรูมีกฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพรู คือ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้ง “คุรุสภา” ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและสอดส่อง

---

<sup>1</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา, เล่ม 1. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), หน้า 66.

จรรยา มารยาท และวินัยครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู<sup>2</sup> แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คุรุสภาสามารถรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู รวมทั้งตั้งข้อจำกัดสิทธิใด ๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพครู อันเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่ต้องบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ จึงอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูที่มีอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ยังมีใช้การควบคุมการประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรและกฎหมายรองรับอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 จึงกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาที่สอนต่ำกว่าระดับปริญญาลงมาทุกสังกัดต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ออกและเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว คือ “องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา” หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ภายใต้การบริหารงานของสภาวิชาชีพ มีคณะกรรมการสภาทำหน้าที่ในการบริหาร และอยู่ในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม<sup>3</sup>

อำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพดังกล่าวมี (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ (2) ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (3) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และ (4) พัฒนาศึกษาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

ผู้ที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายนี้ได้แก่ ครูของสถานศึกษาที่สอนต่ำกว่าระดับปริญญาลงมาทุกสังกัดทั้งของรัฐและเอกชน ผู้บริหารการศึกษาที่สอนต่ำกว่าระดับปริญญาลงมาทุกสังกัดทั้งของรัฐและเอกชน ผู้บริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา บุคลากรทางการศึกษาตำแหน่งอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ผู้ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ คณาจารย์ ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญา บุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาประเภทศูนย์การเรียน บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตาม อัยยาศัย และวิทยากรพิเศษทางการศึกษา

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 6 (2).

<sup>3</sup> เป็นกระทรวงที่จะตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 แต่ขณะจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (สิงหาคม 2545) พระราชบัญญัตินี้ยังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขในหลายประเด็น รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขชื่อกระทรวงเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงยังคงใช้ชื่อกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับเดิม.



จากบทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป จากการควบคุมโดยรัฐมาเป็นการจัดตั้งองค์กรที่มีที่มาจากความร่วมมือของผู้ประกอบวิชาชีพครูควบคุมด้วยกันเองมาทำหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐ โดยฝ่ายรัฐจะเปลี่ยนแปลงบทบาทมาเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารกิจการขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทอาจเกิดปัญหาบางประการ อาทิเช่น ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรวิชาชีพ ปัญหาอำนาจการควบคุมกำกับขององค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าศึกษาปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 และแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูเกิดประโยชน์ต่อครูอย่างแท้จริง และเพื่อรักษาความเป็นปึกแผ่นบุคคลของครูไว้ในสังคมไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิด หลักการ และความเป็นมาของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู
2. เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53
4. เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53

## 1.3 สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ยังมีข้อจำกัดเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู จำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครูให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทและหลักการของการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

#### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาเฉพาะการควบคุมการประกอบวิชาชีพของครูเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53

2. ศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ที่เสนอโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษาศึกษาและครูสภา

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

1. พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

2. ตำราและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับองค์วิชาชีพทั่วไป และการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวความคิด หลักการ และความเป็นมาของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอแก่ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

4. เป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

## บทที่ 2

### แนวความคิด หลักการ การควบคุมการประกอบวิชาชีพ และการจัดองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ

ในบทนี้ จะศึกษาแนวความคิด หลักการ การควบคุมการประกอบวิชาชีพและลักษณะขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยจะกล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

#### 2.1 กรอบความคิดการจัดองค์กรวิชาชีพ

แนวความคิดการจัดองค์กรทางวิชาชีพเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของอาชีพที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กรทางวิชาชีพจึงควรจะพิจารณาความหมายและลักษณะของวิชาชีพดังนี้

##### 2.1.1 ความหมายของวิชาชีพ

คำว่า “วิชาชีพ” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “profession” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า “pro+fateri” แปลว่า ยอมรับหรือรับว่าเป็นของตน คำนี้ใช้ในทางศาสนา หมายความว่า เป็นการประกาศตนว่ามีศรัทธาในศาสนา หรือการประกาศปฏิญาณตน<sup>1</sup>

ส่วนในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “วิชาชีพ” ว่า หมายถึงอาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ

นอกจากนี้ ยังมีนักกฎหมายบางท่านได้ให้คำจำกัดความและความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” ไว้ดังนี้

“วิชาชีพ” คือ อาชีพที่ต้องมีการศึกษาชั้นสูง การอบรมเป็นพิเศษและมีเจตนาเพื่อรับใช้ประชาชน วิชาชีพนั้นมีหลายประเภทด้วยกัน เช่น กฎหมาย แพทย์ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม เป็นต้น<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, “หลักวิชานักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป,” ในรวมคำบรรยายหลักวิชานักกฎหมาย แสง บุญเฉลิมวิลาส บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 11 - 13.

<sup>2</sup> บัญญัติ สุชีวะ, “จริยธรรมของนักกฎหมาย,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องจริยธรรมของนักกฎหมาย เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19-20 ธันวาคม 2528. (อัครา)

“วิชาชีพ”ในความหมายอย่างแคบคือ คนที่จะประกอบอาชีพนี้ได้ต้องมี ความรู้ คุณสมบัติ ตลอดจนประสบการณ์พิเศษที่ผู้ประกอบอาชีพทั่ว ๆ ไปอาจไม่ต้องมี ซึ่งได้แก่ วิชาชีพสถาปัตยกรรม วิศวกรรม กฎหมาย แพทย์<sup>3</sup>

ดังนั้น จากความหมายดังกล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า “วิชาชีพ” หมายถึง อาชีพที่ต้องผ่านการฝึกอบรมที่เป็นวิชาชีพชั้นสูงเป็นเวลานานหลายปี และผู้ที่ประกอบอาชีพนี้ จะต้องมีความรู้ คุณสมบัติ ตลอดจนประสบการณ์พิเศษที่ผู้ประกอบอาชีพทั่ว ๆ ไปอาจไม่ต้องมี รวมถึงจะต้องยอมอุทิศตัวเพื่ออาชีพนั้น

### 2.1.2 ลักษณะของวิชาชีพ (The nature of profession)<sup>4</sup>

ลักษณะของอาชีพ (occupations) ที่ถือว่าเป็นวิชาชีพ (professions) จะต้องประกอบด้วยลักษณะ (characteristics) สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ลักษณะของงาน (The nature of the work) งานอันเป็นการประกอบ วิชาชีพ ต้องเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญ (skilled) ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialised) จะต้องใช้สติปัญญา (mental) มากกว่าจะใช้ฝีมือ (manual) รวมถึงจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้ ศึกษาอบรมทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะปฏิบัติกร (perform) ในงานนั้นได้อย่างเพียงพอ

2. ลักษณะของศีลธรรม (The moral aspect) มีการกำหนดจรรยาบรรณ ของวิชาชีพ เพื่อเป็นแบบแผนในการปฏิบัติ ซึ่งแสดงถึงคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรม หรือจรรยาบรรณ (moral principles) ควบคู่กับความซื่อสัตย์ (The general duty of honesty) และจะต้องเสนอมาตรฐาน ชั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น (a high standard of service for its own sake) อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างกว้างขวางด้วย ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นการนอกเหนือหรือเกินเลยไปจาก หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้า ตัวอย่างเช่น หน้าที่ของแพทย์ในอันที่จะต้องป้องกันการแพร่ขยายของ เชื้อโรคติดต่อ ซึ่งอาจจะเป็นการเกินเลยหน้าที่ของเขาที่มีต่อผู้ป่วยเฉพาะราย หรือกรณีหน้าที่ของ

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ "ภาพรวมความรับผิดชอบในวิชาชีพของสถาปนิกและวิศวกรใน กฎหมายฝรั่งเศสและไทย," เอกสารในการสัมมนาเรื่อง สถาปนิก-วิศวกรและความรับผิดชอบ ทางกฎหมาย เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 8 พฤศจิกายน 2528. (อ้างสำเนา)

<sup>4</sup> Rupert M. Jackson and John L. Powell, Professional Negligence (London : Sweet & Maxwell, 1987), PP. 1-2, อ้างถึงในศิณีนาถ เกียรติกังวาลไกล, "ความรับผิดชอบ ละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิต วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 6-7.

สถาปนิกซึ่งต้องมีความรับผิดชอบสำหรับความปลอดภัยต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นการที่นอกเหนือหน้าที่ของเขาที่มีต่อลูกค้า

3. มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ (collective organization) โดยปกติแล้วผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องสังกัด หรือเข้าร่วมองค์กร สมาคมของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งออกกฎ ข้อบังคับในการรับเข้าเป็นสมาชิก เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ (to uphold the standards of profession) องค์กรเช่นนี้โดยปกติแล้วจะกำหนดรูปแบบการสอบเพื่อที่จะทดสอบความสามารถ (set examinations to test competence) และออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ (issue professional codes) ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของความประพฤติ (conduct) ศีลธรรมจรรยา (ethics) องค์กรดังกล่าวอาจเป็นองค์กรอิสระที่ผู้ประกอบวิชาชีพจะมีการควบคุมกันเองและเป็นอิสระ หรืออาจควบคุมโดยรัฐก็ได้ วิชาชีพเป็นอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษ สภาพอาชีพจึงเป็นการผูกขาด ถ้าไม่มีการควบคุมย่อมนำไปสู่การหาประโยชน์เกินขอบเขต การควบคุมนี้สามารถทำได้โดยให้มีองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพ ในการนี้องค์กรนี้จะทำหน้าที่ทั้งในการควบคุมและให้ความคุ้มครอง ส่งเสริมวิชาชีพนั้น ๆ แต่หน้าที่ในการควบคุมสำคัญมากกว่าการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาประโยชน์ของวิชาชีพ

4. สถานภาพ (status) การประกอบวิชาชีพโดยส่วนมากแล้วมีสถานภาพสูงในสังคม สังคมจะยกย่องและให้ความสำคัญแก่ผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งการที่ผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้ได้รับการยกย่องในสังคม เนื่องจากความเชื่อถือและความไว้วางใจในวิชาชีพเป็นสิ่งที่อาศัยซึ่งความรู้ความสามารถ และมีส่วนช่วยเหลือสังคม ซึ่งบุคคลทั่วไปมีโอกาสมีคุณสมบัติในการประกอบวิชาชีพหรือความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพนั้นได้

5. สถานะทางกฎหมายของวิชาชีพ (legalistic approach) เป็นการพิจารณาว่า มีกฎหมายรับรองสถานภาพให้เป็นวิชาชีพหรือไม่ หากมีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของอาชีพใดก็เรียกได้ว่า เป็นวิชาชีพ เช่น แพทย์ จะรักษาคนไข้ได้ต้องมีใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ ผู้ตรวจบัญชีจะต้องเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต จึงจะตรวจสอบและรับรองการเงินของกิจการต่าง ๆ ได้ เป็นต้น หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าอาชีพใดเป็นวิชาชีพ ตามสากลมีเกณฑ์



พิจารณาได้แก่ มีการจดทะเบียน (Registration) มีการให้ประกาศนียบัตร (Certification) และการมีใบอนุญาต (Licensing)<sup>5</sup>

จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า วิชาชีพมิใช่อาชีพที่บุคคลทั่วไปจะทำได้หากมิได้รับการศึกษาอบรมเป็นพิเศษ และได้รับการยอมรับจากหมู่คณะให้ประกอบอาชีพได้ และถึงแม้การกำหนดขอบเขตของอาชีพใดว่าเป็นวิชาชีพนั้นจะเปลี่ยนแปลงไป แต่วิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงไว้ซึ่งลักษณะของวิชาชีพที่กล่าวมาข้างต้น

### 2.1.3 องค์กรวิชาชีพ

โดยที่การประกอบวิชาชีพนั้นต้องอาศัยการศึกษาอบรมเป็นพิเศษ ผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ จะไม่มีคุณสมบัติที่จะประกอบวิชาชีพดังกล่าว นอกจากนี้ การประกอบวิชาชีพมักจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียอย่างสำคัญของประชาชน หากไม่มีการควบคุมดูแลอย่างถูกต้องรัดกุม ก็อาจมีการใช้วิชาชีพในทางเอารัดเอาเปรียบประชาชน อันขัดต่อเจตนารมณ์ในการรับใช้ประชาชน หรือขาดความระมัดระวังในการทำงาน ก่อความเสียหายแก่ประชาชนได้โดยง่าย อาทิ การรักษาคณไข้ของแพทย์ การรับดำเนินคดีของทนายความ การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ โดยวิศวกรหรือสถาปนิก เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ โดยบุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพนั้น ๆ มารวมตัวกันดูแลมิให้มีการประพฤติผิดกฎ ข้อบังคับ ผิดมารยาทหรือจรรยาบรรณของวิชาชีพ และลงโทษผู้ประพฤติผิดกฎ ข้อบังคับ โดยองค์กรดังกล่าว<sup>6</sup>

องค์กรวิชาชีพ (professional organization) หมายถึง การรวมตัวของบุคคลที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมและส่งเสริมการประกอบวิชาชีพเป็นสำคัญ ลักษณะขององค์กรวิชาชีพอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประการด้วยกันคือ การจัดตั้งองค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่

<sup>5</sup> วิสาร พันธุะ และมาลี สุรเชษฐ, "สถานภาพและการประกอบวิชาชีพกฎหมาย," ในเอกสารการสอนวิชาชุดประสบการณ์วิชาชีพกฎหมาย หน่วยที่ 1-7 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2532), หน้า 5.

<sup>6</sup> กุลพล พลวัน, รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ..... (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541), หน้า 4-5.

1. การจัดตั้ง การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปจะกระทำโดยรัฐเป็นผู้อนุมัติในการจัดตั้ง ดังเห็นได้จากในประเทศฝรั่งเศสที่มีกฎหมายอนุญาตการจัดตั้งสหภาพนายควม และสหวิชาชีพที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น คณะกรรมการผู้จัดทำและรับรองนิติกรรม คณะกรรมการพนักงานว่าคดีประจำศาล ต่อมาในสมัยรัฐบาล Vichy ได้ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสาขาอื่น ๆ ได้ เช่น แพทย์ สถาปนิก วิศวกร เป็นต้น<sup>7</sup>

สำหรับประเทศไทยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพก็ได้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกันคือ รัฐบาลจะตรากฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเป็นราย ๆ ไป ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งเนติบัณฑิตยสภา กระทำโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในปี พ.ศ. 2457 ต่อมา ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 ออกมา การจัดตั้งครูสภาที่กระทำโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 การจัดตั้งแพทยสภา กระทำโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และการจัดตั้งสหภาพนายควมที่กระทำโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติทนายควม พ.ศ. 2528 เป็นต้น

จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นถึงหลักการในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปได้ว่า เกิดจากการที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งหรือรับรองการจัดตั้ง

2. องค์ประกอบ ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรวิชาชีพนั้น มีองค์ประกอบ 2 ส่วนที่จะต้องคำนึงถึง ส่วนแรกได้แก่ สมาชิกขององค์กร ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ เอง ส่วนที่สองได้แก่ องค์กรบริหารงาน จะต้องต้องมีมาจากตัวแทนของสมาชิก<sup>8</sup> ซึ่งอาจมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารขององค์กรวิชาชีพด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ

3. อำนาจหน้าที่ องค์กรวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ทั้งในลักษณะการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพและเป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพของสมาชิก โดยฐานะดังกล่าว องค์กรวิชาชีพสามารถใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิก เช่น การออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ การออกข้อบังคับเฉพาะราย เช่น การออกใบอนุญาตการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาต การเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น<sup>9</sup>

<sup>7</sup> อุดม รัฐอมฤต, "สหวิชาชีพ", วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2532) : 114.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.



จากลักษณะทั้งสามประการดังกล่าว ซึ่งให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรวิชาชีพ กับสมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงาน และองค์กรวิชาชีพกับองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการ กล่าวคือ ในแง่ของการจัดตั้ง สมาคมวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานสามารถจัดตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเฉพาะรายขึ้นมารองรับ แต่เป็นการจัดตั้งโดยความสมัครใจของผู้ประกอบวิชาชีพหรืออาชีพนั่นเอง ในส่วนขององค์กรประกอบ แม้จะมีระบบสมาชิกขึ้นต่อองค์กรเหมือน ๆ กัน แต่ในองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรทางวิชาชีพ สมาชิกอาจหลีกเลี่ยงข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์กรนั้นโดยการไม่เข้าร่วมอยู่ในองค์กรเช่นนั้นได้ ซึ่งในองค์กรวิชาชีพไม่สามารถทำได้ ส่วนองค์กรบริหารงานสมาคมวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานจะมีลักษณะคล้ายกัน แต่สำหรับองค์กรวิชาชีพอาจมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารขององค์กรด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ สมาคมวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานไม่มีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกเหมือนอย่างกรณีขององค์กรวิชาชีพ<sup>10</sup>

อนึ่ง ความแตกต่างระหว่างองค์กรวิชาชีพกับองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการ ในแง่ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งไม่มีความแตกต่าง คือจะต้องมีการจัดตั้งโดยกฎหมายเป็นกรณี ๆ ไป ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรประกอบ องค์กรของรัฐหรือส่วนราชการไม่มีสมาชิกเหมือนอย่างองค์กรวิชาชีพ และองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานไม่มีที่มาจากคัดเลือกตั้งของสมาชิก และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐหรือส่วนราชการไม่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ<sup>11</sup>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> ธีรัฐ รัฐอมฤต, "แพทยสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 11.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

#### 2.1.4. แนวคิดการจัดสภาวิชาชีพ

"สภาวิชาชีพ" เป็นแนวคิดของการจัดองค์กรทางวิชาชีพประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการคือ<sup>12</sup>

1. เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลบังคับทั่วไป เช่น การออกข้อบังคับทางวิชาชีพ มาตรการที่มีผลเฉพาะราย เป็นต้นว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด ซึ่งอาจกระทำได้จนถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

2. อำนาจของสภาวิชาชีพที่มีอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพ เป็นอำนาจบังคับไม่ใช่เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่สมาชิกตกอยู่ภายใต้อำนาจของสภาวิชาชีพมิได้เกิดจากความยินยอมด้วยใจสมัคร เพราะฉะนั้น การกำหนดให้มีสภาวิชาชีพ คือการกำหนดให้มีการรวมกันแบบบังคับของผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น ๆ

3. ต้องประกอบด้วยบุคลากรผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยกันเอง ดังนั้น องค์กรนี้จึงไม่ใช่เครื่องมือของฝ่ายปกครองอันมีมาจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างของสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพนั้นด้วย

## 2.2 แนวความคิดเรื่ององค์การมหาชนอิสระ

### 2.2.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเรื่ององค์การมหาชนอิสระ

แนวความคิดของการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ คือ หลักการว่าด้วยการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค<sup>13</sup> ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดดั้งเดิมอันเป็นรากฐานของการกระจายอำนาจว่า มาจากแนวความคิดของการปกครองตนเองของกลุ่มชนท้องถิ่น กลุ่มชนท้องถิ่นนี้จะเป็นผู้จัดการกิจการของตนเอง โดยมีองค์กรของตนเอง มีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง (une certaine autonomie) ฉะนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (une autonomie locale) จึงเป็นพื้นฐานของระบบกระจายอำนาจ ต่อมาได้มีการนำเอาแนวคิดนี้ไปใช้ในการจัดระเบียบบริหารของหน่วยงานบางแห่ง ซึ่งมีผลให้หน่วยงานเหล่านั้นมีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่งเช่นเดียวกับกลุ่มชนท้องถิ่น หน่วยงานดังกล่าว เรียกว่า "องค์การมหาชนอิสระ" (l'établissement public)

<sup>12</sup> อุดม รัฐอมฤต, "สภาวิชาชีพ," วารสารนิติศาสตร์ 19 :113.

<sup>13</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : 309.

คำว่า “องค์การมหาชนอิสระ” แปรมาจากคำว่า “l'établissement public” ในภาษาฝรั่งเศส<sup>14</sup> คำคำนี้มีมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “องค์การมหาชน”<sup>15</sup> หรือ “องค์การมหาชน หรือ การกระจายอำนาจทางบริการ”<sup>16</sup> หรือ “องค์การสาธารณะ”<sup>17</sup> หรือ “ทบวงการเมืองอิสระ”<sup>18</sup>

องค์การมหาชนอิสระในประเทศฝรั่งเศสนั้นอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น กองทุน (caisse) สำนักงาน (office) องค์การ (établissement) เป็นต้น ถือกำเนิดครั้งแรกภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี 1789<sup>19</sup> ได้แก่ โรงพยาบาลและสถานสงเคราะห์ ต่อมาขยายไปสู่กิจการด้านการศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย เป็นต้น และสุดท้ายได้ขยายไปสู่กิจการเกือบทุกด้าน เช่น ด้านองค์การวิชาชีพ อันมี สภาหอการค้า (chambres de commerce) สภาวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งองค์การมหาชนเหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นอย่างถาวรหรือชั่วคราวเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งแล้วยุบเลิกเมื่อกิจการนั้นสิ้นสุดลงก็ได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์การมหาชนเป็นองค์การรับผิดชอบในการไปร่วมงานแสดงสินค้า (exposition) ระดับโลกที่ประเทศต่าง ๆ กล่าวคือ แทนที่จะให้หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นหรือเอกชนไปร่วมโดยรัฐเป็นผู้ประสานงาน ก็จัดตั้งเป็นนิติบุคคลมหาชนในรูปขององค์การมหาชนอิสระแทนเพื่อให้องค์การบริหารและประสานงานในเรื่องนั้นแทนทุก ๆ องค์การที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น องค์การมหาชน

<sup>14</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ”

วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 59.

<sup>15</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน

(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542), หน้า 9.

<sup>16</sup> โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมาย

ปกครอง 6 : 309.

<sup>17</sup> อิสระ นิติทัศน์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2523), หน้า 86.

<sup>18</sup> อิสระ นิติทัศน์ประภาส, “ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส,” ในเอกสารประกอบการ

สัมมนาทางวิชาการเรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 1. และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็ใช้คำนี้เช่นกัน

<sup>19</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ”

วารสารนิติศาสตร์ 19 : 61.

อิสระจึงเป็นรูปแบบที่กำลังแพร่หลายในประเทศฝรั่งเศส กรณีที่ไม่ต้องการใช้รูปแบบระบบราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ<sup>20</sup>

## 2.2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง

เหตุผลหรือความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การอิสระแยกออกจากรัฐ หรือ องค์การปกครองท้องถิ่น<sup>21</sup> มีดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของกิจการที่จัดทำ กล่าวคือ กิจกรรมใดที่ต้องการความอิสระและหลักประกันที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง เช่น กิจกรรมทางวิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือกิจกรรมที่มีลักษณะของการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มกันทางวิชาชีพ ซึ่งมักเป็นปัญหาทางเทคนิค เช่น สภาหอการค้า เป็นต้น

2. ระบบบัญชีและงบประมาณ กิจกรรมที่ต้องการความอิสระและปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ ต้องมีระบบบัญชีและงบประมาณที่ให้ความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

3. ความสัมพันธ์กับรัฐ องค์การมหาชนอิสระเป็นองค์การที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ฉะนั้น หากให้องค์การนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐบาล จะเกิดปัญหาการดำเนินงาน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับรัฐจึงจัดรูปแบบของการควบคุมกำกับ (la tutelle administrative) โดยมีองค์การส่วนกลางทำหน้าที่ควบคุมกำกับองค์การมหาชนอิสระ เพื่อให้ปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมาย

4. ประโยชน์ของบุคลากร เป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็น ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะ มีความกระตือรือร้นและสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี เข้ามาเป็นผู้ร่วมงานด้วย หากใช้ระบบราชการก็ไม่สามารถเลือกสรรเป็นการเฉพาะได้ ดังนั้น จึงจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระ เพื่อจะได้ดำเนินงานตามที่ต้องการได้ง่ายขึ้น

<sup>20</sup> โกวิน พลกุล , “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6 : 312.

<sup>21</sup> Francois Gazier. “Etude sur les établissements publics ; reflexions sur les categories et les specificites des établissements publics nationaux” E.D.C.E., n.36. 1984-1985, pp.42-47 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ”, วารสารนิติศาสตร์ 19 : 63

### 2.2.3 ลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนมีลักษณะและองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ<sup>22</sup> ได้แก่

1. การเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล แม้ว่าจะไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนก็เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่อยู่ในภาคมหาชน (public sector) และสามารถที่จะมีและใช้สิทธิตลอดทั้งได้รับการคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกับหน่วยงานอื่นของรัฐ (อาทิเช่น โดยการคุ้มครองมิให้ทรัพย์สินอยู่ในข่ายของการบังคับคดี การมีสิทธิใช้ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ หรือการได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น)

สำหรับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น นอกจากทำให้องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิเข้าทำนิติกรรมและมีทรัพย์สินเป็นของตนเองแล้ว ความเป็นนิติบุคคลเอกเทศที่ทำให้องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาตามปกติของระบบราชการนี้ ยังเป็นหลักประกันความอิสระที่สำคัญยิ่งขององค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนด้วย

2. การได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนย่อมมีภารกิจที่ได้รับการกำหนดและมอบหมายจากรัฐให้ปฏิบัติ เพื่อให้บริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐในเรื่องนั้น ๆ บรรลุจุดมุ่งหมาย รัฐจึงจำเป็นต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และค่าใช้จ่ายมาเพื่อการดำเนินภารกิจดังกล่าว เพราะองค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนมิใช่กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเอง หากแต่การแยกสถานะออกมาเป็นนิติบุคคลเอกเทศก็เพียงเพื่อความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจพิเศษตามที่รัฐกำหนดให้เท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความคล่องตัวดังกล่าว นอกจากรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนทั้งหลายแล้ว งบประมาณดังกล่าวจะต้องเป็นงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูง และไม่มีการควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนอีกด้วย

3. การมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้าน องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นภายหลัง เพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อรองรับภารกิจพื้นฐานของรัฐ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจ องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนจึงจำเป็นต้องมีขอบเขตภารกิจและ

<sup>22</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชนอิสระ : แนวคิด รูปแบบและวิธีบริหารงาน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542), หน้า 10-11.



อำนาจหน้าที่ที่จำกัดชัดเจนและมีลักษณะเป็นภารกิจเฉพาะด้านตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะมีขอบเขตข้อจำกัดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงได้เกิดหลักทั่วไปในการกำหนดอำนาจขององค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนไว้ในลักษณะที่ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนจะมีลักษณะเป็น “อำนาจหน้าที่เฉพาะ” ในขณะที่ส่วนราชการทั้งหลายนั้นกลับมีอำนาจในลักษณะ “อำนาจหน้าที่ทั่วไป”

4. ความเป็นอิสระในการบริหารงาน องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนต้องการความเป็นอิสระอย่างสูงในการบริหารงานให้ลุล่วงไปตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ ดังนั้น จึงต้องการความคล่องตัวและอำนาจตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้น ๆ เอง ทั้งนี้ในเรื่องการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องการจัดองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนทั้งการจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติเป็นการภายในอีกด้วย

5. การอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ การเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน ทำให้องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนมิได้มีความเป็นอิสระจนไม่มีการตรวจสอบควบคุมใด ๆ จากรัฐ เพราะย่อมไม่มีองค์กรสาธารณะที่ใช้งบประมาณแผ่นดินใดที่อาจอ้างความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากการตรวจสอบได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนก็มีความหมายเพียงแต่ความเป็นอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองความเป็นอิสระไว้เพียงเพื่อให้ภารกิจที่กฎหมายมอบหมายไว้ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังนั้น องค์กรอิสระหรือองค์การมหาชนจึงต้องรับผิดชอบและจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในผลสำเร็จของภารกิจที่รัฐมอบไว้ให้ปฏิบัติเสมอ ภายใต้แนวทางที่ว่า การควบคุมตรวจสอบนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอิสระหรือองค์การมหาชน กล่าวคือ จะต้องเป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลัง (a posteriori control) นอกจากนี้ ยังต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนโยบายที่จะต้องทำหน้าที่ควบคุมอยู่ห่าง ๆ ในลักษณะของการกำกับดูแล (tutelle) เพื่อคอยยับยั้งการกระทำที่อาจออกนอกกรอบนโยบายของรัฐหรือเป็นการละเมิดกฎหมายได้อย่างทันทั่วที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบทางบัญชีและความถูกต้องของการจ่ายเงินอันเป็นการตรวจสอบตามปกติ

กล่าวโดยสรุป องค์กรประเภทนี้จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะให้มีความเป็นอิสระ (autonomie) ในระดับหนึ่ง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระทางการเงินและการบริหารพอสมควร และจัดตั้งขึ้นโดยมีความ

มุ่งหมายพิเศษเฉพาะเจาะจงแต่ละองค์กร<sup>23</sup> เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถปกครองตนเองภายในองค์กรได้

## 2.3 การควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สภากาชาด สภานายความ สภาวิศวกร สภาสถาปนิก เป็นต้น ซึ่งองค์กรวิชาชีพเหล่านี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ การสอดส่องดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ ตลอดจนพิทักษ์สิทธิของมวลสมาชิก ดังนั้น จึงต้องมาทำความเข้าใจแนวความคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพในประเทศไทยตามลำดับ ดังนี้

### 2.3.1 แนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

ในสังคมของเรานั้นการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคม มีการแสวงหาประโยชน์หลายประการ ซึ่งมีทั้งประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งถ้าเราพิจารณาในแง่ของการหาประโยชน์ส่วนตนแล้ว บุคคลทุกคนสามารถจะแสวงหาได้เสมอภายใต้กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่มีได้เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่ถ้าเป็นกรณีของประโยชน์ส่วนรวมแล้ว จะต้องมีการกระทบถึงบุคคลเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นจะต้องมีขอบเขตหรือกฎเกณฑ์บางประการเข้ามาจำกัด โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้เข้ามาคุ้มครอง หรือรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าวไว้ และในการประกอบวิชาชีพนี้ก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นวิชาชีพใดก็ตาม เช่น แพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร ผู้ตรวจสอบบัญชีและทนายความ เหล่านี้ย่อมจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในสังคม เพียงแต่ว่าความเกี่ยวข้องหรือลักษณะความสัมพันธ์นั้นจะมากหรือน้อยก็แล้วแต่ละวิชาชีพนั้น ๆ เราควรจะได้มีการพิจารณาถึงแนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ขึ้นมาโดยจะมีการกล่าวถึงพฤติกรรมของบุคคลในการประกอบวิชาชีพแต่ละวิชาชีพนั้น ซึ่งจะเป็นการส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมไม่มากนักน้อย โดยในแนวคิดดังกล่าวก็มีแนวคิดหลัก 3 แนวคือ<sup>24</sup>

<sup>23</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล,” วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 87

<sup>24</sup> สรุปความจาก วัชรียา โตสงวน และพนม เขียมประยูร, “กฎหมายกับเศรษฐกิจ : การควบคุมวิชาชีพ ศึกษากรณีอาชีพทนายความ,” เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เสนอที่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 14 – 15 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 3 – 4.



1. แนวคิดว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสาธารณประโยชน์ (public welfare argument) ตามแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้เชื่อว่า รัฐมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาแทรกแซง ควบคุมอาชีพบางประเภทให้มีการแข่งขันภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขบางประการ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐต้องการจะปกป้องคุ้มครองสังคมโดยรวม ให้อุดพ้นจากผลเสียทั้งทางด้านการไร้ประสิทธิภาพ (inefficient) และการขาดความเสมอภาค (inequitable) อันอาจจะเกิดขึ้นจากการแข่งขันที่ไร้ขอบเขตแห่งวิชาชีพ หรืออาจจะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพนั้นไม่ประกอบวิชาชีพให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งหลักวิชาชีพของตนเอง หรือปฏิบัติตนไม่ถูกต้องกับมารยาท รวมทั้งข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามจารีตประเพณีอันดีงามเหล่านี้ ผลเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะกระทบต่อสังคมโดยทั่วไปในวงกว้าง จึงจำเป็นที่รัฐจะอ้างเหตุผลดังกล่าวเข้ามาแทรกแซงควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้นเพื่อส่วนรวม เช่น กรณีของนายแพทย์ถ้าหากมีการวินิจฉัยโรคผิดเนื่องจากว่า แพทย์ไม่มีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอ นอกจากผลนั้นจะเกิดขึ้นกับตัวคนไข้โดยตรงแล้ว อาจจะทำให้เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวมได้ ซึ่งผลของการวินิจฉัยโรคที่ไม่ถูกต้องนั้น อาจจะส่งผลให้เกิดโรคระบาดขึ้น เป็นผลกระทบต่อคนจำนวนมากในสังคมได้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาดูแลและควบคุมในจุดนี้

2. แนวคิดว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (interest group) จากแนวความคิดที่ว่า รัฐมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงการควบคุมวิชาชีพในนามแห่งประโยชน์ของประชาชนโดยรวมนั้น ผู้ที่สนับสนุนในความคิดนี้เชื่อว่า โดยแท้จริงแล้วการรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพเดียวกันที่มีการเรียกร้อง ชักจูงให้รัฐตรากฎหมายรับรองเอกสิทธิ์พิเศษในการปกครองตนเองของบรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพ มีกฎระเบียบต่าง ๆ เฉพาะผู้ที่ต้องการประกอบวิชาชีพนั้นจะต้องปฏิบัติ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิกนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลไปสู่การผูกขาดแห่งอาชีพ (occupational cartel) ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของการรวมกลุ่มบุคคลในวิชาชีพเดียวกันก็คือ การล้มเลิกการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกันให้มาก เพื่อจะก่อให้เกิดการผูกขาดในวิชาชีพ (monopoly) เพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกในวิชาชีพที่มารวมตัวกัน โดยมีการตรากฎหมายออกมารองรับ และจะมีความแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มเป็นสมาชิกของสังคมโดยทั่วไป เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ผู้ที่มีความต้องการประกอบวิชาชีพ จะต้องเป็นสมาชิกของสถาบันวิชาชีพนั้น นอกจากนั้น กฎหมายยังมอบสิทธิขาดให้แก่สถาบันวิชาชีพนั้นว่า จะเลือกบุคคลใดเป็นสมาชิกของสถาบันวิชาชีพหรือไม่ก็ได้ เช่น ในกรณีที่รัฐได้มีการตรากฎหมายให้สภานายความมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียน และออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความได้เพียงสถาบันเดียวในประเทศ หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า บุคคลที่จะทำการรักษาผู้เจ็บป่วยได้นั้น จะต้องเป็นแพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์จากแพทยสภาเท่านั้น เป็นต้น

ถ้าเรามีการพิจารณาถึงเหตุผลของการผูกขาดในทางวิชาชีพอีกแง่มุมหนึ่ง คือหากมีการคิดกันในทางเศรษฐศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของสถาบันวิชาชีพ จะต้องมีการรับภาระที่เป็นค่าลงทุนแห่งวิชาชีพ (cost of entry)<sup>25</sup> มากพอสมควร กล่าวคือ สถาบันวิชาชีพโดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่ทำการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคคลที่มีความประสงค์จะขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาต ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเงื่อนไขต่าง ๆ ที่สถาบันวิชาชีพได้กำหนดวางไว้เหล่านี้ จะมีการครอบคลุมถึงการกำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำ การฝึกอบรม และสอบผ่านตามเงื่อนไขของการฝึกอบรมในภาคทฤษฎีหรือภาคปฏิบัติ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เราย่อมถือได้ว่าเป็นการลงทุนของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น เช่น ค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ในการศึกษาระดับปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ หรือทางบัญชี ค่าเสียโอกาสในขณะที่ทำการฝึกงานในภาคปฏิบัติ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในกรณีผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตไม่สามารถจะทำการสอบผ่านตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันวิชาชีพนั้นกำหนดได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในหมู่ของนักเศรษฐศาสตร์ เพราะสามารถจะทำการทดสอบได้ด้วยเหตุผลในทางทฤษฎีและข้อมูลในทางสถิติ และสามารถนำไปสู่ข้อสรุปว่า การก่อตั้งขึ้นของสถาบันวิชาชีพนั้นหลักใหญ่แล้วเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ยินยอมให้มีการผูกขาดและให้สิทธิพิเศษหลายประการที่เอื้ออำนวยต่อการปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น ทางสถาบันวิชาชีพจึงสมควรจะต้องยอมรับพันธะและหน้าที่อันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ดำเนินไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยแท้จริงเป็นการตอบแทน

3. แนวคิดว่าด้วยความไม่สมดุลงานของข้อมูล (informational asymmetry) ในส่วนของแนวความคิดนี้เห็นว่า รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็นแก่ประชาชนผู้ใช้บริการจากงานวิชาชีพ ที่มีลักษณะงานเฉพาะยากแก่การเข้าใจ ยกเว้นผู้ที่ได้รับการอบรมศึกษามาในทางด้านนั้นโดยเฉพาะ นั่นก็คือ ถ้ามองในแง่ของผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการทางวิชาชีพแล้ว จะเห็นว่า ผู้ใช้บริการจะไม่สามารถทราบถึงคุณภาพหรือความสามารถของผู้ให้บริการเลยว่า มีความสามารถขนาดไหนเพียงใด ในขณะที่ผู้ให้บริการสามารถทราบสมรรถนะหรือความสามารถของตนเองเช่นนี้ เห็นว่า การรับทราบข้อมูลของทั้งสองฝ่ายไม่เท่าเทียมกัน (information asymmetry) ดังนั้น จากผลของความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลทั้งสองฝ่ายดังกล่าว การที่รัฐได้มอบอำนาจให้แก่สถาบันที่เกี่ยวข้องในทางวิชาชีพเป็นผู้ออกใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพให้แก่บุคคลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่วางไว้ ถือว่า รัฐได้มีการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ประชาชนว่า ผู้ที่ให้บริการจากวิชาชีพนั้นจะได้รับการประกันคุณภาพมาตรฐาน

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-7.

แห่งวิชาชีพในชั้นต่ำระดับหนึ่งและยังเป็นการลดภาวะความเสี่ยงจากการใช้บริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ไร้ความสามารถ (incompetent) ได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวเมื่อเกิดความไม่สมดุลงของทั้งสองฝ่ายขึ้นก็จะเกิดปัญหาตามมาอีกว่า เราจะสามารถทำการลดความไม่สมดุลงดังกล่าวนั้นได้อย่างไร ในแนวความคิดนี้ก็มีความเห็นกันว่า น่าจะทำการแก้ปัญหาโดยวิธีการให้กลุ่มของสถาบันวิชาชีพนั้น ๆ ทำการออกใบอนุญาตให้มีสิทธิในการประกอบวิชาชีพ (licensing) หรือประกาศนียบัตรรับรอง (certification) ทางวิชาชีพให้แก่ผู้จะเข้ามาประกอบวิชาชีพนั้น ซึ่งในส่วนนี้ก็ถือว่าการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้นเราถือเป็นเพียงการรับประกันขั้นต้นถึงมาตรฐานขั้นพื้นฐานของผู้ประสงค์จะให้บริการในวิชาชีพนั้นเท่านั้น<sup>26</sup>

จากแนวความคิดหลักในการควบคุมการประกอบวิชาชีพใน 3 แนวความคิดดังกล่าว เป็นการเน้นถึงการให้ความคุ้มครองและพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งในภาวะสังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีความเจริญในทางด้านวัตถุเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพให้ปฏิบัติตนตามกรอบหรือจรรยาบรรณทางวิชาชีพก็ยิ่งมีเพิ่มขึ้นเช่นกัน มิฉะนั้นแล้วความเดือดร้อนหรือความเสียหายจะเกิดขึ้นและกระทบต่อคนหมู่มากเป็นลูกโซ่ต่อไป การควบคุมก็ต้องมีการควบคุมให้มีความสมดุลงทั้งสองฝ่ายมิให้มีการเอินเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป กล่าวคือถ้ามีการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นลักษณะของการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลในวิชาชีพนั้นมากเกินไป ผลที่ติดตามมากก็คือ การผูกขาดในวิชาชีพนั้น ประชาชนหรือสังคมก็就会被เอาเปรียบจากผู้ประกอบวิชาชีพนั้นได้ หรือในทางกลับกันหากมีการคุ้มครองให้แก่ทางฝ่ายประชาชนผู้ใช้บริการจากวิชาชีพนั้นมากเกินไป จนไม่มีการรับฟังเหตุผลทางด้านผู้ประกอบวิชาชีพนั้นเลยความเป็นอิสระหรือการใช้ดุลพินิจของบุคคลในวิชาชีพภายใต้กรอบของกฎหมายก็จะมีเท่าที่ควรผลที่ติดตามมาก็สะท้อนออกมาในทางผลงานของผู้ประกอบวิชาชีพว่ามีผลงานไม่ดี

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-11.

### 2.3.2 หลักการทั่วไปของกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ<sup>27</sup>

ดังกล่าวมาแล้ววิชาชีพต่าง ๆ ในสังคมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลจากการแบ่งงานของสมาชิกของสังคมออกเป็นกลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพต่าง ๆ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของวิชาชีพของตน ประกอบกับเมื่อผู้ปกครองประเทศเห็นความสำคัญของกลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ จึงมีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพขึ้น ซึ่งขณะนี้ในประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมวิชาชีพอยู่หลายฉบับได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพ คือ วิชาชีพกฎหมาย วิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม วิชาชีพสอบบัญชี วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาลและเภสัชกร กฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพเหล่านี้ หลักการทั่วไปในการวางมาตรการในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่เหมือนกัน ดังต่อไปนี้

1. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพไว้ โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตได้นั้นต้องมีคุณสมบัติและความรู้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่กำหนดให้ต้องเป็นผู้ผ่านการศึกษาในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ มาโดยมีปริญญาหรือประกาศนียบัตรเป็นหลักฐาน

2. กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพขึ้น วิธีการเช่นนี้เป็นการที่จะทำให้สามารถตรวจสอบปริมาณผู้ที่ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตได้ และทำให้การควบคุมดูแลความประพฤติหรือจริยธรรมในหมู่ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถทำได้แน่นอน

3. จัดตั้งหรือกำหนดองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพขึ้น ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพที่กำหนดตามกฎหมายในประเทศไทยนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

3.1 ลักษณะที่มีชื่อว่า “สภา” สภาวิชาชีพเหล่านี้กฎหมายจะกำหนดให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลอิสระ สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ของตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยระเบียบราชการและรับสมาชิกเข้าสังกัดได้ มีคณะกรรมการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สภาวิชาชีพเหล่านี้ ได้แก่

1. เนติบัณฑิตยสภาทำหน้าที่ควบคุมมารยาททนายความรับขึ้นทะเบียนทนายความและมีอำนาจลงโทษทนายความที่ประพฤติผิดมารยาทด้วย แต่ปัจจุบันมีสภาพทนายความทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความโดยเฉพาะ

2. แพทยสภาทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

<sup>27</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา, เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2543), หน้า 766-768.

3. สภาการพยาบาล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
4. สภานายความ ทำหน้าที่ควบคุมมารยาทนายความ
5. ทันตแพทยสภา ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรม
6. สภาเภสัชกรรม ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม
7. สภาวิศวกร ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม
8. สภาสถาปนิก ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม
9. สัตวแพทยสภา ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์
10. ครูสภา ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

### 3.2 ลักษณะที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ”

ซึ่งแต่เดิมมี คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม (ก.ส.) ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 คณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 และคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี (ก.บ.ช.) ตามพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505

แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม และคณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ ถูกยกเลิกโดยผลของกฎหมาย<sup>28</sup> และจัดตั้งขึ้นใหม่ในรูปแบบของสภาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

คณะกรรมการเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นประธาน และมีวาระของคณะกรรมการ ซึ่งส่วนมากกฎหมายกำหนดไว้ 2 ปี และมีการตั้งสำนักงานของคณะกรรมการเหล่านี้เป็นส่วนราชการในกระทรวงหรือในกรมที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545.



4. กฎหมายกำหนดให้องค์กรในข้อ 3 มีหน้าที่สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ และมีอำนาจในการสอบสวนผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติตนละเมิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ รวมทั้งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่วนมากกฎหมายให้อำนาจลงโทษแก่องค์กรดังกล่าวในการสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต แต่บางฉบับก็ให้อำนาจในการว่ากล่าวตักเตือนและภาคทัณฑ์ด้วย

5. กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ต้องปฏิบัติตามมารยาทแห่งวิชาชีพ หรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งมารยาทหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพนี้จะออกโดยกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของสภาวิชาชีพในข้อ 3 นั้นเอง

### 2.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพในประเทศไทย

ปัจจุบันนี้มีวิชาชีพหลายสาขาที่กฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพเหล่านี้ ได้แก่

1. การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488
2. การควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชีตามพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505
3. พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507
4. การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525
5. การควบคุมการประกอบวิชาชีพพยาบาลและผดุงครรภ์ตามพระราชบัญญัติการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540
6. การควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528
7. การควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537
8. การควบคุมการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537
9. การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542
10. การควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมตามพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

11. การควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ตามพระราชบัญญัติ  
วิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

นอกจากกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งไม่ได้ใช้ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยตรง แต่ได้บัญญัติให้มีการควบคุม สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบอาชีพเช่นเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 มาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้รับงานก่อสร้างขึ้น เพื่อควบคุมสอดส่องดูแลความประพฤติและมารยาทของผู้รับงานก่อสร้าง

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ โดยพิจารณาจากประเด็น สถานะ วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการบริหาร สมาชิก การขอรับใบอนุญาต และรายได้ สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้<sup>29</sup>



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>29</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2, หน้า 768-776



ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย

	คุรุสภา	แพทยสภา	สภาการพยาบาล	ทันตแพทยสภา	สภาเภสัชกรรม	สภาทนายความ	สภาวิศวกร	คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี	สภาสถาปนิก
1.สถานะ	นิติบุคคล	นิติบุคคล	นิติบุคคล	นิติบุคคล	นิติบุคคล	นิติบุคคล	นิติบุคคล	-	นิติบุคคล
2.วัตถุประสงค์	ควบคุมมาตรฐานและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ	ควบคุมมาตรฐานและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม	ควบคุมมาตรฐานและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล	ควบคุมมาตรฐานและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม	ควบคุมมาตรฐานและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม	ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมและจัดสวัสดิการแก่สมาชิก	ควบคุมมาตรฐานและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม		ควบคุมมาตรฐานและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปนิก
3.อำนาจหน้าที่	ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณวิชาชีพและสนับสนุนช่วยเหลือครู	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตและรับรองมาตรฐานหลักสูตร, สถาบัน	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตและรับรองมาตรฐานหลักสูตร, สถาบัน	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตและรับรองมาตรฐานหลักสูตร, สถาบัน	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตและรับรองมาตรฐานหลักสูตร, สถาบัน	ออกและเพิกถอนใบอนุญาต	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตและรับรองมาตรฐานปริญญาออกข้อบังคับ	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่มหาวิทยาลัยในการศึกษาวิชาที่สอบบัญชี	ออกและเพิกถอนใบอนุญาตและรับรองมาตรฐานปริญญาอนุมัติบัตรกำหนดและเลิกสาขาวิชาชีพสภาปัตยกรรมและออกข้อบังคับ
4.คณะกรรมการ	คณะกรรมการอำนาจการของคุรุสภาประกอบด้วยประธานด้วยรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาเป็นประธานปลัดกระทรวงฯเป็นรองประธานอธิบดีทุกกรมและหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ	คณะกรรมการแพทยสภาประกอบด้วยกระทรวงสาธารณสุขอธิบดีกรมการแพทย์กรมอนามัยเจ้ากรมแพทย์ทหารบกเจ้ากรมแพทย์ทหารเรือเจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศนายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจคณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย 1 คน นายกลีย ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์เป็นกรรมการ	คณะกรรมการสภาการพยาบาลประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข 5 คน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม 3 คน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย 1 คน ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย 4 คนผู้แทนกรุงเทพมหานคร มหาดไทย 1 คน นายกลีย ผู้อำนวยการแพทยศาสตร์ในกรุงเทพมหานคร 1 คน นายกลีย ผู้อำนวยการแพทยศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์	คณะกรรมการทันตแพทยสภาประกอบด้วยคณบดีแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์คณบดีทันตแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวงฯ กรรมการโดยแต่งตั้งจากกระทรวงสาธารณสุข 3 คน	คณะกรรมการเภสัชกรรมประกอบด้วยคณบดีแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวงฯ กรรมการโดยแต่งตั้งจากกระทรวงสาธารณสุข 3 คน	คณะกรรมการสภาเภสัชกรรมประกอบด้วยคณบดีแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวงฯ กรรมการโดยแต่งตั้งจากกระทรวงสาธารณสุข 3 คน	คณะกรรมการทนายความประกอบด้วยผู้แทนจรรยาบรรณและนิติบุคคล 1 คน เนติบัณฑิตยสภา 1 คนเป็นกรรมการและนายกคณะกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 23 คนมาจาก การเลือกตั้งของสมาชิก	คณะกรรมการสภาวิศวกรประกอบด้วยกรรมการซึ่งสมาชิกเลือกตั้งด้วยวิธีการซึ่งสมาชิกเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญและมีได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญและมีได้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจสอบและดำเนินการตรวจเงินแผ่นดิน คณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์และภาควิชาวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร	คณะกรรมการสภาสถาปนิกประกอบด้วยกรรมการซึ่งสมาชิกเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญและมีได้ดำรงตำแหน่งสถาปนิกชั้นปริญญาตรี 10 คน สถาปนิกชั้นปริญญาโท 5 คน กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

	คुरुสภา	แพทยสภา	สภาการพยาบาล	ทันตแพทยสภา	สภาเภสัชกรรม	สภาทนายความ	สภาวิศวกร	คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี	สภาสถาปนิก
	เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่ ได้รับเลือกจากสมาชิก 10 คน	โดยตำแหน่งและกรรมการที่เลือกจากสมาชิกอีกเท่า กับกรรมการ โดยตำแหน่ง	ของสมเด็จพระศรีนครินทร์ ทราบพระราชชนนีและสมาชิกสามัญพยาบาลอีก 16 คนซึ่งได้รับเลือกตั้ง	จากกระทรวงกลาโหม 1 คน และกระทรวงมหาดไทย 1 คนและกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิก จำนวนเท่า กับกรรมการ โดยตำแหน่ง และแต่งตั้ง รวมกัน	สาธารณสุข 3 คน จากกระทรวงกลาโหม 1 คน และกระทรวงมหาดไทย 1 คนและกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิก จำนวนเท่า กับกรรมการ โดยตำแหน่ง และแต่งตั้ง รวมกัน		สามัญและดำรงตำแหน่ง คณะจารย์ 5 คน และกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน การเสนอชื่อของรัฐมนตรี 5 คน ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งให้คำนึงถึงสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม	เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 8 คน ในจำนวนนี้ ต้องแต่งตั้งจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน	จากสมาชิกสามัญโดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรี จำนวน 5 คน โดยให้คำนึงถึงสัดส่วนของสมาชิกสามัญจากสาขาสถาปัตยกรรมควบคุมต่างๆ
5.สมาชิก	3 ประเภท - สามัญ - วิสามัญ - สมทบ	1 ประเภท	2 ประเภท สามัญและกิตติมศักดิ์	1 ประเภท	1 ประเภท	1 ประเภท	3 ประเภท -สามัญ -วิสามัญ และ กิตติมศักดิ์		3 ประเภท ได้แก่ สามัญ วิสามัญ และ กิตติมศักดิ์
6.การขอรับใบอนุญาต		ต้องเป็นสมาชิกของแพทยสภา	ต้องเป็นสมาชิกของสภาการพยาบาล	ต้องเป็นสมาชิกของทันตแพทยสภา	ต้องเป็นสมาชิกของสภาเภสัชกรรม	มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและผ่านการฝึกอบรมหรือฝึกหัดงานในสนง.ทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี	ต้องเป็นสมาชิกของสภาวิศวกร	เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ พ.ร.บ.ผู้สอบบัญชีกำหนด คือ(มาตรา 15) -ได้ปริญญาทางการบัญชีหรือประกาศนียบัตรการบัญชีซึ่ง ก.บ.ช. เทียบว่าไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบัญชีหรือเป็นผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีที่มีการศึกษาวิชาการบัญชีซึ่ง ก.บ.ช. เห็น	เป็นสมาชิกของสภาสถาปนิกข

	ครูสภา	แพทย์สภา	สภาการพยาบาล	ทันตแพทย์สภา	สภาเภสัชกรรม	สภาทนายความ	สภาวิศวกร	คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี	สภาสถาปนิก
								สมควรให้เป็นผู้สอบบัญชีอนุญาตได้-เคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอบบัญชีเป็นต้น	
7.รายได้	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการลงทุนตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ	เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน เงินค่าจ้างและค่าจ้างและผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพย์สินตลอดจนเงินและทรัพย์สินที่ได้จากบริจาคและช่วยเหลือ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางเปรียบเทียบการควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ทั้ง 11 วิชาชีพดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการควบคุมการประกอบวิชาชีพมีลักษณะร่วมกัน ดังนี้

### 1. การจัดตั้ง

กฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพในรูปแบบของสภาวิชาชีพที่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลมากกว่าเป็นคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยฝ่ายบริหารในระบบราชการปกติ ทั้งนี้ เนื่องจากสถานะของสภาวิชาชีพมีความคล่องตัวในการบริหารงานและเป็นอิสระมากกว่า

### 2. วัตถุประสงค์ของสภาวิชาชีพ

การกำหนดวัตถุประสงค์ของสภาวิชาชีพตามกฎหมายของไทย ส่วนใหญ่เน้นการส่งเสริมสิ่งที่เป็นประโยชน์และเกื้อกูลต่อการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและเป็นตัวแทนของสมาชิกมากกว่าการควบคุม โดยจะควบคุมเฉพาะการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานและควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า สภาวิชาชีพที่มีอยู่ตามกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพในประเทศไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างสมาคมวิชาชีพกับสภาวิชาชีพ

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพตามกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ส่วนมากกำหนดให้สภาวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ รวมถึงการรับรองหลักสูตรการศึกษาอบรม สถาบันที่ให้การศึกษอบรม ตลอดจนปริญญาเพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่ควรจะเป็นสำหรับการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 ที่ขยายอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกร และสภาสถาปนิกให้มีอำนาจออกข้อบังคับ<sup>30</sup>

### 4. โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการในสภาวิชาชีพประกอบด้วย กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง ซึ่งกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและมาจากส่วนราชการ ส่วนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาวิชาชีพนั้นมีอัตราส่วนที่แตกต่างกันไปในแต่ละสาขาวิชาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่มักกำหนดให้กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งมีจำนวนน้อยกว่าหรือเท่ากับกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้พิจารณาได้ว่า

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 8 และพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ.

ผลของการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาอาจสอดคล้องกับความต้องการส่วนใหญ่ และนโยบายของวิชาชีพ เพราะมีกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งจำนวนมาก รวมทั้งหลักการนี้ก็เป็นไปตามโครงสร้างการจํอดงค์ของสภาวิชาชีพที่คณะกรรมการมีที่มาจากกลุ่มวิชาชีพนั่นเอง แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ การที่ให้กรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการสภาจำนวนมากกว่ากรรมการโดยตำแหน่งหรือโดยการแต่งตั้ง แม้จะทำให้มีผู้แทนหรือตัวแทนเข้ามา ร่วมในการพิจารณาและกำหนดนโยบาย แต่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพได้ เนื่องจากกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งย่อมต้องคำนึงถึงฐานเสียงสนับสนุน จึงทำให้ขัดกับหน้าที่ ในการควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ

### 5. การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะต้อง เป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพนั้น ๆ จึงจะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ยกเว้นวิชาชีพ กฎหมายและผู้สอบบัญชีที่ผู้จดทะเบียนไม่ต้องเป็นสมาชิกของสภาฯ โดยวิชาชีพกฎหมายนั้น ผู้ที่จะขอจดทะเบียนรับใบอนุญาตเป็นทนายความจะต้องผ่านการฝึกอบรมมารยาททนายความ หลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความ และการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายแล้ว หรือผ่านการฝึกหัดงาน ในสำนักงานทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี<sup>31</sup> จึงจะมีสิทธิสอบใบอนุญาตว่าความ และเมื่อสอบผ่านเป็นทนายความจึงจะเป็นสมาชิกของสภาทนายความได้ ส่วนวิชาชีพสอบบัญชี ซึ่งไม่ได้มีการควบคุมการประกอบวิชาชีพในรูปแบบของ "สภา" และก็ได้กำหนดให้ผู้ขอ จดทะเบียนจะต้องเป็นสมาชิก แต่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีต้องเคยปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการบัญชีมาแล้ว<sup>32</sup>

การกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ จะต้องเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพ ก็เป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพอีกรูปแบบหนึ่งคือ เมื่อสภาวิชาชีพเป็นผู้พิจารณาคำขอเข้า เป็นสมาชิกในวิชาชีพนั้น ๆ สภาวิชาชีพจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ที่จะขอเข้ามา ประกอบวิชาชีพว่า มีคุณสมบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่จะประกอบ วิชาชีพนั้น นอกจากนี้ การทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวยังรวมถึงการตรวจสอบมาตรฐานทาง จริยธรรมและความเป็นอิสระทางวิชาชีพด้วย ซึ่งวิชาชีพที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ แพทย์ วิศวกร สถาปนิก พยาบาล ทันตแพทย์ และเภสัชกร เป็นต้น

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 38.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 มาตรา 15.

กล่าวโดยสรุป การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ มีสองระบบ คือ ระบบการรับเข้าเป็นสมาชิกและมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเมื่อเป็นสมาชิก และระบบการผ่านการอบรมหรือประเมินจึงจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพ เช่น ทนายความ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติประการหนึ่งที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทุกอาชีพมีเหมือนกัน คือ จะต้องมีความรู้วุฒิการศึกษาที่ประกอบอาชีพนั้น ๆ

## 2.4 การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทย

การศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาคน พัฒนาสังคม ตลอดจนพัฒนาโลก บุคคลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาตัวการศึกษาและผลผลิตที่ได้จากการศึกษา ได้แก่ “ครู” ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2522 ใจความตอนหนึ่งว่า

“หน้าที่ครูมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นหน้าที่ปลูกฝังความรู้ ความคิดและจิตใจของเยาวชน ผู้เป็นครูจึงจัดได้ว่า เป็นผู้มีความสำคัญมากในการสร้างสรรค์ บ้านดาดอนาคตของชาติบ้านเมือง”

ดังนั้น การที่ครูจะสามารถทำหน้าที่อันสำคัญดังกล่าวได้ ครูจะต้องมีมาตรฐานในการประกอบอาชีพ มีคุณธรรมและจริยธรรม และปฏิบัติตามเป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุคคลทั่วไป

### 2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพครู

อาชีพครูนั้นแต่เดิมมีการถกเถียงกันไม่น้อยว่า ครูเป็นอาชีพที่ใช้วิชาชีพหรือไม่ แต่ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพหรือเป็นวิชาชีพ เนื่องจากมีลักษณะเด่นตรงตามลักษณะของวิชาชีพทั่วไป เช่น แพทย์ ทนายความ หรือวิชาชีพอื่น เป็นต้น ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้<sup>33</sup>

1. ให้บริการด้านวิชาความรู้แก่สังคม และเป็นบริการที่มีความจำเป็น (Social Service) คือวิชาชีพครูให้บริการอบรมปณิธย์ ให้การศึกษาแก่คนในสังคม และมีเนื้อหาสาระไม่ซ้ำซ้อนกับวิชาสาขาอื่น

<sup>33</sup> สอนง สุวรรณวงศ์, เอกสารการสอนวิชาสถาบันวิชาชีพครูและการพัฒนาวิชาชีพครู (สงขลา : สถาบันราชภัฏสงขลา, 2538), หน้า 21.



2. สมาชิกของวิชาชีพใช้วิธีการแห่งปัญญาในการบริการ (Intellectual Method) วิชาชีพครุมีเทคนิควิธีสอน ซึ่งได้มาโดยวิธีการแห่งปัญญาและครูผู้สอนก็ต้องใช้หลักการต่าง ๆ ของวิชาครูไปใช้ในการให้บริการ

3. สมาชิกของวิชาชีพได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ โดยใช้ระยะเวลา ยาวนานพอสมควร มีหลักสูตรในการให้การศึกษาตามระดับ (Long Period of Training) วิชาชีพครู ผู้ศึกษาจะต้องให้ระยะเวลาถึง 4 ปีเข้ารับการศึกษหลังจากจบมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว

4. สมาชิกของวิชาชีพมีเสรีภาพในการใช้วิธีการนั้น ๆ ตามมาตรฐานของ วิชาชีพ (Professional Autonomy) วิชาชีพครุมีอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ เช่น มีอิสระในการ วางแผนการสอน การกำหนดวิธีการสอน การใช้สื่อและอื่น ๆ เป็นต้น

5. วิชาชีพมีจรรยาบรรณวิชาชีพ (Professional Ethics) เพื่อเป็น แนวทางในการปฏิบัติของสมาชิก วิชาชีพครุมีจรรยาบรรณของครูกำหนดไว้ชัดเจน เพื่อให้ครู ใช้ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของครู

6. มีองค์กรวิชาชีพเป็นแหล่งกลาง (Professional Institution) วิชาชีพครุมี "คุรุสภา" เป็นองค์กรวิชาชีพครู เป็นแหล่งกลางในการควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมความ ก้าวหน้าความสัมพันธ์ของอาชีพและสมาชิก

7. วิชาชีพครู เป็นวิชาชีพที่มีเกียรติสูง (Status) เป็นที่ยกย่องนับถือของ คนทั่วไปในสังคม

เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ครูเป็น อาชีพที่ใช้วิชาชีพ ต้องได้รับการฝึกอบรมจากสถาบันการศึกษา มีประกาศนียบัตรและต้องได้รับ การอบรมเพิ่มเติมอยู่เสมอ ต้องมีจรรยาบรรณ ซึ่งเรียกว่าจรรยาบรรณครู เป็นต้น เช่นเดียวกับ นายแพทย์ ทนายความ มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนและมีองค์กรวิชาชีพของตน ในทำนอง เดียวกับครูก็น้องค์กรวิชาชีพของตนคือ "คุรุสภา" ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เป็นองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายในลักษณะดังกล่าวข้างต้น

#### 2.4.2 องค์กรวิชาชีพครู

ในการประกอบวิชาชีพนั้นมีความจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพ เดียวกัน เพื่อควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติหน้าที่อย่างมีมาตรฐานและมุ่งประโยชน์ต่อ สังคม หน่วยงานที่เข้ามาควบคุมได้แก่ องค์กรวิชาชีพ คือ การให้ผู้ประกอบวิชาชีพเข้ามา ควบคุมกันเอง องค์กรวิชาชีพส่วนมากจึงมีลักษณะรัฐมอบอำนาจให้องค์กรวิชาชีพควบคุมดูแล การประกอบวิชาชีพ มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ ไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐ เพียงแต่ ให้รัฐกำกับดูแลการดำเนินงานเท่านั้น เนื่องจากความเป็นอิสระเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปฏิบัติ



หน้าที่ เช่น วิชาชีพครู ให้บริการความรู้แก่สังคม ครูจะทำหน้าที่อย่างได้ผลต้องมีความเป็นอิสระทางวิชาการ เป็นต้น

หน้าที่ขององค์กรวิชาชีพแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ การควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพและการส่งเสริมวิชาชีพ

### 1. หน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพ ได้แก่

1.1 ควบคุมมาตรฐานวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพให้มีคุณภาพ วิชาชีพมีความสำคัญต่อสังคม ความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ประกอบวิชาชีพ จึงเป็น หลักเกณฑ์สำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่ทำความเสียหายแก่ประชาชนผู้รับบริการ ตัวอย่าง เช่น หากแพทย์วินิจฉัยโรคผิดพลาด หรือให้ยาไม่ถูกต้อง คนไข้อาจตายได้ เป็นต้น เพราะฉะนั้น องค์กรวิชาชีพจึงต้องควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีมาตรฐานสูงระดับหนึ่ง โดยองค์กรวิชาชีพ อาจจัดให้มีการสอบหรือการทดสอบมาตรฐานความรู้ เพื่อทดสอบความสามารถของผู้ประกอบ วิชาชีพก่อนออกใบอนุญาตให้

1.2 ควบคุมวินัยและความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ ให้ผู้ประกอบการ วิชาชีพอยู่ในกรอบวินัยและจรรยาบรรณตามที่กำหนด เช่น ครูมีจรรยาบรรณข้อหนึ่งครูต้อง อบรม สั่งสอน ฝึกฝน เสริมสร้างความรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้องดีงามให้แก่เด็ก ครูจึงต้องฝึก ตนเองให้มีความชำนาญในวิชาความรู้และวิธีสอน เพื่อทำหน้าที่อบรมสั่งสอนเด็กให้มีความรู้ ความสามารถและเป็นพลเมืองดีของชาติ

1.3 ควบคุมมิให้บุคคลอื่นเข้ามาประกอบอาชีพ องค์กรวิชาชีพจึงมี มาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเข้ามาทำการประกอบ วิชาชีพ ทั้งนี้ เนื่องจากวิชาชีพจำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในวิชานั้น ๆ เท่านั้น จึงจะสามารถประกอบวิชาชีพได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาชีพและมีคุณภาพ เช่น องค์กร วิชาชีพแพทย์ จะต้องดูแลไม่ให้ผู้ไม่มีความรู้ทางด้านการศึกษาเข้ามาประกอบวิชาชีพแพทย์ เนื่องจากผู้ประกอบการได้นั้น ต้องมีมาตรฐานความรู้ ความสามารถและมีจรรยาบรรณสูงถึง มาตรฐาน หากปล่อยให้ทำอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนที่มาขอใช้บริการได้

### 2. หน้าที่ส่งเสริมวิชาชีพ ได้แก่

2.1 ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ของผู้ประกอบวิชาชีพให้มีความรู้ ความสามารถทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ องค์กรวิชาชีพทุกแห่งจะ จัดการอบรมเผยแพร่ความรู้แก่ผู้ประกอบการอยู่เสมอ นอกจากจะอบรมให้ได้มาตรฐานแล้ว ยังต้องอบรมให้ทราบถึงเรื่องราวใหม่ ๆ ด้วย เช่น วิทยาการด้านคอมพิวเตอร์ เทคนิคการสอน แบบใหม่ ๆ การวิจัยในชั้นเรียน เป็นต้น โดยจะต้องพยายามส่งเสริมให้ครูอาจารย์มีความรู้

ความสามารถเพียงพอที่จะไปถ่ายทอดให้แก่ลูกศิษย์ได้ และรักษามาตรฐานในวิชาชีพตลอดระยะเวลาที่ยังประกอบวิชาชีพครูอยู่

2.2 พิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก คอยดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพได้รับผลประโยชน์ตามสมควร ไม่ใช่ได้รับค่าตอบแทนต่ำเกินไป จนกระทั่งไม่สามารถดำรงชีวิตตามควรอยู่ได้

2.3 ส่งเสริมสถานภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ ให้มีสถานภาพที่ดีของสังคม สถานภาพในที่นี้ไม่ได้หมายถึง สภาพความเป็นอยู่หรือจำนวนค่าตอบแทนที่ได้รับ แต่หมายถึงทัศนคติของผู้อื่นที่มีต่อผู้ประกอบวิชาชีพด้วย เช่น ในอดีตครู คือ ปุชนียบุคคลของสังคม เป็นผู้ที่พร้อมด้วยความฉลาด รอบรู้ คู่ความดี เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการสืบสานและถ่ายทอดความรู้และความดีจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งของสังคม เป็นแบบอย่างของคนทั่วไป ในด้านความประพฤติและคุณธรรม แต่ในปัจจุบันด้วยบริบทที่เปลี่ยนแปลง ค่านิยมก็เปลี่ยนแปลงไปตามสังคมบริโภคนิยม เกิดวิกฤตในวิชาชีพครู คนไม่นิยมเรียนครู คุณภาพบัณฑิตครูลดลง ระบบการทำงานครูขาดการพัฒนาครูประจำการอย่างมีประสิทธิภาพ ภาระงานครูมากมายและหลากหลาย แต่ค่าตอบแทนต่ำ ทำให้ครูมีภาระหนี้สินเป็นจำนวนมาก<sup>34</sup> ฯลฯ องค์กรวิชาชีพครูจะต้องแก้ไขวิกฤตดังกล่าวให้ประชาชนเห็นว่า ผู้ประกอบวิชาชีพครูเป็นบุคคลที่มีคุณค่าและมีบทบาทสำคัญต่อสังคม สมควรได้รับการยกย่องเชิดชูเหนือกว่าบุคคลธรรมดาจะพึงได้รับ

#### 2.4.2.1 รูปแบบขององค์กรวิชาชีพครู

องค์กรวิชาชีพครู หมายถึง องค์กร หน่วยงานซึ่งเกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบวิชาชีพครูทุกระดับการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของผู้ประกอบวิชาชีพครูนั่นเอง<sup>35</sup>

องค์กรวิชาชีพครูในประเทศไทยมีหลายลักษณะ จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันตามความต้องการและความจำเป็นที่เกิดขึ้นกับกลุ่มสมาชิก ทั้งจัดตั้งโดยรัฐหรือครูอาจารย์รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น อาทิเช่น ครูสภา สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมครูแห่งประเทศไทย สมาคมครูโรงเรียนราษฎร์แห่งประเทศไทย สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ครูภาคใต้ สมาพันธ์ครูภาคอีสานและชมรมสมาคม

<sup>34</sup> สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, รายงานการวิจัยเอกสารเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ที.พี.พรินท์ จำกัด, 2542), หน้า ง – จ.

<sup>35</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพศึกษาศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 54.

สมพันธ์ที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นอีกมากมาย ซึ่งแต่ละองค์กรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมสวัสดิการ ความก้าวหน้าแห่งวิชาชีพครู ควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของครู<sup>36</sup> ฉะนั้น จึงจำแนกองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูได้ 2 รูปแบบคือ

#### 2.4.2.1.1 องค์กรวิชาชีพครูที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

คุรุสภา เป็นองค์กรวิชาชีพครู ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 เป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคุรุสภา เพื่อให้ครูปกครองครู ช่วยกันยกฐานะครูและวิชาชีพครู

จากเจตนารมณ์ในการก่อตั้งคุรุสภา และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 คุรุสภาได้ดำเนินงานเพื่อครูและวิชาชีพครู เป็น 3 ด้านคือ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาครู และวิชาชีพครู ด้านการส่งเสริมสวัสดิการครู และทำหน้าที่แทน ก.พ. ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูตั้งแต่ก่อตั้งคุรุสภาเมื่อปี พ.ศ.2488 มาจนกระทั่งปี พ.ศ.2523 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู โดยแยกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจาก ก.พ. และคุรุสภา จึงได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในส่วนที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว โดยการตราพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2523

อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในปัจจุบัน<sup>37</sup> คือ ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษาทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู พิทักษ์สิทธิของครู ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร และพัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพ และประสิทธิภาพของครู

<sup>36</sup> สอนง สุวรรณวงศ์, เอกสารการสอนวิชาสถาบันวิชาชีพครูและการพัฒนาวิชาชีพครู, หน้า 141.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 มาตรา 6.

คุรุสภา ในฐานะองค์กรวิชาชีพครู จึงได้ดำเนินงานตาม  
อำนาจหน้าที่ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6)  
พ.ศ.2523 เป็น 2 ด้านได้แก่ ด้านวิชาชีพครู และด้านสวัสดิการ

(ก) ด้านวิชาชีพครู ได้แก่

(ก.1) งานมาตรฐานวิชาชีพครู

(ก.1.1) เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของ  
คุรุสภา พ.ศ.2537 มี 12 มาตรฐาน<sup>38</sup> ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐาน  
วิชาชีพครูของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2539 และคณะกรรมการข้าราชการครู  
ได้นำเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูไปใช้ในการประเมินการเลื่อนระดับเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการครู

- |              |  |
|--------------|--|
| มาตรฐานที่ 1 | ปฏิบัติกิจกรรมทาง<br>วิชาการเกี่ยวกับการ<br>พัฒนาวิชาชีพครูอยู่เสมอ    |
| มาตรฐานที่ 2 | ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรม<br>ต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผล<br>ที่จะเกิดกับผู้เรียน |
| มาตรฐานที่ 3 | มุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้เต็ม<br>ตามศักยภาพ                             |
| มาตรฐานที่ 4 | พัฒนาแผนการสอนให้<br>สามารถปฏิบัติให้เกิดผลจริง                        |
| มาตรฐานที่ 5 | พัฒนาสื่อการเรียน<br>การสอนให้มีประสิทธิภาพ<br>อยู่เสมอ                |
| มาตรฐานที่ 6 | จัดกิจกรรมการเรียน<br>การสอน โดยเน้นผล<br>ถาวรที่เกิดแก่ผู้เรียน       |

<sup>38</sup>สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพครู  
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544), หน้า 4.

มาตรฐานที่ 7	รายงานผลการพัฒนา คุณภาพผู้เรียนได้อย่างมี ระบบ
มาตรฐานที่ 8	ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง ที่ดีแก่ผู้เรียน
มาตรฐานที่ 9	ร่วมมือกับผู้อื่นในสถาน ศึกษาอย่างสร้างสรรค์
มาตรฐานที่ 10	ร่วมมือกับผู้อื่นอย่าง สร้างสรรค์ในชุมชน
มาตรฐานที่ 11	แสวงหาและใช้ข้อมูล ข่าวสารในการพัฒนา
มาตรฐานที่ 12	สร้างโอกาสให้ผู้เรียน ได้เรียนรู้ในทุก สถานการณ์

นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณภาพครู (NTQ : National Teacher Qualification) มีสาระครอบคลุมเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูเป็น 5 ระดับ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้เป็นระดับคุณภาพครูของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2542

(ก.1.2) เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาของคุรุสภา พ.ศ.2540 มี 12 มาตรฐาน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2541

นอกจากนี้ ได้กำหนดระดับคุณภาพผู้บริหารการศึกษา (EMQ : Education Manager Qualification) มีสาระครอบคลุมเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาเป็น 5 ระดับ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้เป็นระดับคุณภาพผู้บริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2542

(ก.1.3) เกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของคุรุสภา พ.ศ.2540 มี 12 มาตรฐาน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2541



นอกจากนี้ได้กำหนดระดับคุณภาพของศึกษานิเทศก์ (ESQ : Education Supervisor Qualification) มีสาธรรอบคลุมเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์เป็น 5 ระดับ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้เป็นระดับคุณภาพศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2542

(ก.1.4) งานกำหนดแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ในเรื่องวัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ลักษณะของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และแนวทางในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

(ก.1.5) งานกำหนดแนวทางการรับรองคุณภาพของครูตามมาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภา

(ก.2) งานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู

(ก.2.1) กำหนดจรรยาบรรณครู 9 ข้อ<sup>39</sup>

ข้อ 1. ครูต้องรักและเมตตาศิษย์ โดยให้ความเอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้กำลังใจในการศึกษาเล่าเรียนแก่ศิษย์โดยเสมอหน้า

ข้อ 2. ครูต้องอบรม สั่งสอน ฝึกฝน สร้างเสริมความรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้องดีงามให้เกิดแก่ศิษย์อย่างเต็มความสามารถ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ข้อ 3. ครูต้องประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ทั้งทางกาย วาจาและจิตใจ

ข้อ 4. ครูต้องไม่กระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์และสังคมของศิษย์

ข้อ 5. ครูต้องไม่แสวงหาประโยชน์อันเป็นอามิสสินจ้างจากศิษย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และไม่ใช้ศิษย์กระทำการใด ๆ อันเป็นการประโยชน์ให้แก่ตนโดยมิชอบ

ข้อ 6. ครูย่อมพัฒนาตนเองทั้งในด้านวิชาชีพ ด้านบุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิทยาการ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอยู่เสมอ

ข้อ 7. ครูย่อมรัก และศรัทธาในวิชาชีพครู และเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพครู

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.



ข้อ 8. ครูพึงช่วยเหลือเกื้อกูลครู และชุมชน  
ในทางสร้างสรรค์

ข้อ 9. ครูพึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำใน  
การอนุรักษ์ และพัฒนาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย

(ก.2.2) งานควบคุมและสอดส่องจรรยา  
มารยาทของครู โดยคุรุสภาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยครูขึ้นมา  
คณะหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีครูผู้ใดปฏิบัติละเมิดมารยาทและวินัยที่กำหนดไว้ ถ้าหากสมาชิกผู้นั้น  
มีความผิดจริงสมควรลงโทษอย่างไร ก็ดำเนินการไปตามระเบียบกฎหมาย

(ข) ด้านสวัสดิการ ได้แก่ งานส่งเสริมและพัฒนาความรู้  
ทางวิชาการและวิชาชีพครู งานประกาศเกียรติคุณครู งานมูลนิธิและกองทุน งานฌาปนกิจ  
สงเคราะห์ งานสวัสดิการหอพัก งานพิทักษ์สิทธิครู เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 5(3) ให้  
คุรุสภาสามารถจัดตั้งองค์การเพื่อจัดหาผลประโยชน์ของคุรุสภาได้ ดังนั้นคุรุสภาจึงได้จัดตั้ง  
“องค์การค้ำของคุรุสภา” ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2493 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อจัดหา  
ผลประโยชน์ให้แก่คุรุสภาและอำนวยความสะดวกให้แก่การศึกษาของชาติ โดยดำเนินการผลิต  
จัดหา พัฒนาและจำหน่ายหนังสือ ตำรา สื่อการเรียนการสอน และอุปกรณ์การศึกษาทุกประเภท  
นอกจากนี้ยังทำหน้าที่รักษาระดับราคาของเครื่องเรียน อุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ ให้เป็นธรรมแก่  
นักเรียนและผู้ปกครองตลอดมา จนเสริมสร้างฐานะและขยายกิจการออกไปอย่างกว้างขวาง

องค์การค้ำของคุรุสภา เป็นหน่วยงานหนึ่งของคุรุสภา  
เช่นเดียวกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา องค์การค้ำของคุรุสภาดำเนินการในรูปแบบ  
การบริหารงานแบบผสม ระหว่างระเบียบแบบแผนของทางราชการกับระบบการจัดการของ  
วิสาหกิจภาคเอกชน การดำเนินงานมุ่งคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยในเชิงธุรกิจนั้น  
ต้องมีรายได้เลี้ยงตนเอง สามารถขยายงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

การดำเนินงานของคุรุสภา จะกล่าวอย่างละเอียดในบทที่ 3

#### 2.4.2.1.2 องค์การวิชาชีพครูที่จัดตั้งขึ้นตามประมวล

##### กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากคุรุสภาแล้ว ยังมีองค์การวิชาชีพครู ซึ่งครูอาจารย์รวมตัวกันจัดตั้งเพื่อประโยชน์ทั้งของครูและของสังคมโดยส่วนรวม เพื่อทำหน้าที่เป็น ศูนย์รวมของผู้ประกอบวิชาชีพครู กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในระหว่างสมาชิก เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ คำนคว้าและแนะนำความรู้ทางวิชาการที่เกิดขึ้นใหม่ แก่สมาชิก เป็นปากเสียงของผู้ประกอบวิชาชีพและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของวิชาชีพในการ ต่อรอง องค์การวิชาชีพครูในประเทศไทยขณะนี้ส่วนใหญ่จะจัดตั้งในรูปของสมาคม ซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาทิเช่น สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย สมาคม การศึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมครูโรงเรียนราษฎร์แห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้ง เพื่อปกป้องพิทักษ์สิทธิของวิชาชีพ พัฒนาวิชาชีพ ตลอดจนเพื่อควบคุมการประกอบ วิชาชีพให้เป็นไปตามจริยธรรม และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และองค์การวิชาชีพครูเหล่านี้ไม่มี อำนาจลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพครูใด ๆ ทั้งสิ้น จึงทำให้องค์กรวิชาชีพครูไม่อาจควบคุมผู้ประกอบ วิชาชีพครูได้เต็มที่

#### 2.4.2.2 วัตถุประสงค์ขององค์การวิชาชีพครู

จากการศึกษาวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การวิชาชีพครูต่าง ๆ พบว่า โดยทั่วไปจะมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้<sup>40</sup>

1. เพื่อการควบคุมสมาชิกผู้ประกอบอาชีพและมาตรฐาน แห่งวิชาชีพ เช่น
  - 1.1 ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้ ปฏิบัติตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพของตน
  - 1.2 ควบคุม สอดส่อง จรรยา มารยาทและวินัยของครู พิจารณาโทษของครูผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู
  - 1.3 ควบคุมปรับปรุงประสิทธิภาพและมาตรฐานแห่ง วิชาชีพ

<sup>40</sup> สอนง สุวรรณวงศ์, เอกสารการสอนวิชาสถาบันวิชาชีพและการพัฒนาวิชาชีพครู, หน้า 462-463.

2. เพื่อการส่งเสริมองค์การวิชาชีพและส่งเสริมสมาชิก เช่น
  - 2.1 ส่งเสริมและพัฒนาองค์การวิชาชีพครูให้เป็นปึกแผ่น
  - 2.2 ส่งเสริมปรับปรุงคุณภาพการศึกษา คุณภาพของครูและมาตรฐานวิชาชีพครูให้สูงขึ้น
  - 2.3 ส่งเสริมการศึกษาการวิจัยและการประกอบอาชีพ
  - 2.4 ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกให้เป็นที่ยอมรับของสังคม
  - 2.5 ส่งเสริมสวัสดิการและรักษาสวัสดิภาพต่าง ๆ แก่สมาชิก
  - 2.6 ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นทางวิชาการระหว่างสมาชิก
  - 2.7 ส่งเสริมความสัมพันธ์กับสมาคม มูลนิธิ สถาบันองค์การ และหน่วยราชการที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการศึกษาทำนองเดียวกัน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นศูนย์กลางของสมาชิกและศูนย์กลางทำกิจกรรมได้แก่
  - 3.1 เป็นศูนย์กลางของสมาชิกในการจัดกิจกรรมร่วมกัน แก้ปัญหาร่วมกัน
  - 3.2 เป็นศูนย์กลาง หรือเป็นสื่อกลางระหว่างสมาคม ชมรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ เพื่อการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์ต่อกัน
  - 3.3 เพื่อติดต่อและร่วมมือกับรัฐบาล หน่วยราชการ และองค์กรต่าง ๆ ในการทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมของสังคม
  - 3.4 เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข่าวสารข้อมูล ซึ่งได้รับเรื่องราวเหตุการณ์จากมวลสมาชิก
4. เพื่อการเผยแพร่ข่าวสารเรื่องราว เช่น
  - 4.1 เผยแพร่เอกสาร ข่าวสารเรื่องราวทางวิชาการ แก่สมาชิก
  - 4.2 เผยแพร่ความรู้ แนวความคิดและวิทยาการใหม่ ๆ แก่สมาชิก รวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของครูให้มีประสิทธิภาพ และผลดีแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

4.3 เผยแพร่ชื่อเสียงของศูนย์ สมาคม ชมรม และองค์กร ให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย

5. เพื่อให้คำปรึกษาแก่สมาชิกและองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น

5.1 ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือแนะนำแก่สมาชิกแห่งวิชาชีพ และองค์กรอื่น ๆ

5.2 ให้ความเห็นแก่หน่วยงาน องค์กรในเรื่องการจัดการศึกษา หลักสูตร การเรียนการสอน การฝึกอบรม การวัดผลประเมินผล การนิเทศการศึกษาและอื่น ๆ

6. เพื่อการเป็นผู้แทนขององค์กรวิชาชีพ เช่น

6.1 เป็นตัวแทนของครูและบุคลากรทางการศึกษา ในการเจรจาตกลงกับองค์กรอื่น ๆ ในเรื่องต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของแต่ละองค์กร

6.2 เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมกับองค์กรอื่น ๆ และตัดสินใจแทนสมาชิกแห่งองค์กรของตน

6.3 เป็นผู้แทนปฏิบัติภารกิจแทนสมาชิกแห่งองค์กรวิชาชีพที่ตนเป็นสมาชิกและเป็นกรรมการ

จึงกล่าวได้ว่า องค์กรวิชาชีพควรมีวัตถุประสงค์เพื่อการพิทักษ์สิทธิของสมาชิก การควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ การสอดส่องดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพ ตลอดจนการจัดสวัสดิการเพื่อความก้าวหน้าทางอาชีพและมาตรฐานการดำรงชีพของมวลสมาชิก

## สรุป

ลักษณะของอาชีพที่ถือว่าเป็นวิชาชีพ จะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ (1) ลักษณะของงานต้องเป็นงานที่ใช้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เป็นการใช้สติปัญญามากกว่าฝีมือ รวมทั้งจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้อบรมทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะปฏิบัติการในงานนั้นอย่างเพียงพอ (2) มีการกำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพเพื่อเป็นแบบแผนในการปฏิบัติ (3) มีองค์กรรับผิดชอบ กำกับดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ (4) มีสถานภาพสูงในสังคม (5) มีการจดทะเบียน การให้ประกาศนียบัตรและการให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

การควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภานายความ สภาวิศวกร เป็นต้น ซึ่งองค์กรวิชาชีพเหล่านี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ สอดส่องดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ ตลอดจนพิทักษ์สิทธิของมวลสมาชิก

วิชาชีพครู มีคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครูที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป คุรุสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีบทบาทหน้าที่ให้คำแนะนำแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษา สอดส่อง จรรยา มารยาท ส่งเสริมคุณภาพ และประสิทธิภาพของครู รวมทั้งพิทักษ์สิทธิและส่งเสริมความ มั่นคงในการประกอบวิชาชีพ

นอกจากผู้ประกอบวิชาชีพครูจะมีคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพหลักแล้ว ปัจจุบัน ครู อาจารย์ทั่วประเทศเกือบทุกจังหวัดและทุกสังกัด ยังได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมและชมรมของผู้ประกอบวิชาชีพครูอีกมากมาย วัตถุประสงค์โดยทั่วไปก็เพื่อเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม ตลอดจนเพื่อพัฒนาวิชาชีพให้ เป็นไปตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูก่อนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้

วิชาชีพครูมีลักษณะเป็นวิชาชีพเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น ๆ เช่น วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพกฎหมาย วิชาชีพวิศวกรรม วิชาชีพพยาบาล เป็นต้น ที่จำเป็นต้องมีการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อพิทักษ์สิทธิของวิชาชีพ พัฒนาระบบวิชาชีพให้ก้าวหน้า ตลอดจนการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรมและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น ๆ ในบทนี้ จะศึกษาถึงการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

### 3.1 ประวัติและความเป็นมาของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูก่อนปี พ.ศ. 2488

การเรียนการสอนของไทยในยุคแรก ๆ ส่วนใหญ่เป็นการอบรมสั่งสอนทางด้านศาสนาที่มุ่งคุณธรรม จริยธรรมและความประพฤติ โดยมีวัดเป็นศูนย์กลางการศึกษาและพระสงฆ์เป็นผู้สอน ต่อมา การสอนได้พัฒนาเป็นการถ่ายทอดวิชาชีพให้แก่ผู้เรียน โดยเป็นการสอนตามความรู้ความสามารถของผู้เรียนและผู้สอนแต่ละคน เพื่อป้องกันมิให้ความรู้สูญหาย ประกอบกับการสอนดังกล่าวมิได้คำนึงถึงเรื่องค่าตอบแทนหรือประโยชน์เป็นสำคัญ จึงทำให้ "ครู" ในสมัยนั้นเป็นบุคคลจากอาชีพต่าง ๆ ในลักษณะที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและได้รับการเคารพยกย่องจากลูกศิษย์และบุคคลทั่วไปว่า เป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพประสพผลวิชาความรู้

ต่อมา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ได้มีการปฏิรูปการศึกษาจากแบบเดิมมาเป็นการศึกษาระบบโรงเรียนแบบตะวันตก อันเป็นรากฐานของการจัดการศึกษาสมัยใหม่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันวิชาชีพครูก็เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนแบบใหม่ขึ้น เรียกว่า "โรงเรียนหลวงแห่งแรก" ซึ่งมีการจัดการศึกษาตามระบบโรงเรียนเหมือนตะวันตก เปลี่ยนการใช้ตำราที่มีสอนกันตามมีตามเกิดเป็นหนังสือเรียนที่เข้ามาตราฐาน และเปลี่ยนผู้สอนจากพระสงฆ์เป็นครูที่ทางราชการจ้างมาสอนโดยเฉพาะ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, "รายงานผลจากการประชุมปฏิบัติการจัดทำแผนหลัก นโยบายการพัฒนาวิสัยและจริยธรรมข้าราชการครู" ระหว่างวันที่ 23-29 สิงหาคม 2542 ณ โรงแรมริชมอนด์ อ.เมือง จ.นนทบุรี, หน้า 3.



โดยครูที่เข้ามาสอนจะได้รับการพระราชทานเงินเดือนทุกเดือน ๆ ละ 6 บาท นับแต่นั้นมาอาชีพครู จึงได้เกิดขึ้นและพัฒนาเรื่อยมาควบคู่กับการจัดระบบการศึกษาแบบใหม่ และในแวดวงผู้ประกอบวิชาชีพครูได้มีการรวมตัวกันเพื่อจัดกิจกรรมส่งเสริมความรู้ให้แก่ครูในลักษณะของสมาคม โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ<sup>2</sup>

### 3.1.1 สมัยวิทยาทานสถาน

หลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น ประมาณปี พ.ศ. 2430 กิจการของกรมศึกษาธิการในระยะนั้นมีโรงเรียนในสังกัดทั่วประเทศ 34 แห่ง มีครู 81 คน และมีนักเรียน 1,994 คน ในปี พ.ศ. 2435 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งกระทรวงธรรมการ และในระยะ 3-4 ปีต่อมา ทางราชการได้จัดการศึกษาให้เจริญก้าวหน้า ยิ่งขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า โรงเรียนเซนต์คัสดี ต่อมาในปี พ.ศ. 2438 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสอบไล่หนังสือไทย ตามพระราชบัญญัติการสอบวิชา พ.ศ. 2433 โดยกำหนดให้มีการสอบวิชาที่สูงขึ้นและหลายวิชาขึ้น ทำให้ต้องให้ความรู้ใหม่ ๆ แก่ครู ตลอดจนต้องอบรมครูให้รู้วิชาครูและวิธีการสอน เนื่องจากมีครู ที่ไปเรียนทางวิชาการศึกษา (วิชาครู) มาจากต่างประเทศเพียงไม่กี่คน ครูเหล่านี้เองที่นำวิชา ที่ตนเรียนมาเผยแพร่ให้แก่ครูในประเทศให้มีความรู้ยิ่งขึ้น จึงได้เปิดอบรมครูหรือประชุมครูขึ้น เป็นครั้งแรกที่ "วิทยาทานสถาน" ในปี 2438 ผู้อบรมครูคนแรกคือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา)

วิทยาทานสถานนี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เสนาบดีคนแรกเป็นผู้ จัดตั้งขึ้น ตั้งอยู่ที่สี่กั๊กพระยาศรี โกล้ห้างแอลยี่ร์กันตี มีภารกิจหลักคือ จัดให้มีการชุมนุมเชื้อเชิญ ผู้มีความรู้มาบรรยายเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ครู แต่ต่อมาวิทยาการสถานได้ย้ายไปตั้งที่โรงเรียนเด็ก หรือโรงเรียนสายสวัสดิ์สถฐาคาร

### 3.1.2 สมัยสภาไทยาจารย์

สภาไทยาจารย์ ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2443 นายตรวจแขวง (ศึกษา) แขวงบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสภาสำหรับ อบรมครูขึ้นอีกแห่ง ณ วัดใหม่วินัยขำนาญ (วัดเทพผล) แขวงบางกอกน้อย ธนบุรี เรียกว่า "สภาไทยาจารย์" อันหมายถึง การประชุมกัน และรับการอบรมทางวิชาการวิชาชีพครูในสมัยนั้น

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, "ประวัติความเป็นมาของคุรุสภา," 40 ปี คุรุสภา, (กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527), หน้า 24-31.

### 3.1.3 สมัยสามัคยาจารย์

ต่อมาในปี พ.ศ. 2445 กระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งสถานที่ประชุมอบรมและสอนครูขึ้น ในลักษณะรูปแบบของสโมสรทางวิชาการของครูขึ้นเองที่โรงเรียนทวีธาภิเศกในบริเวณวัดอรุณราชวราราม ฝั่งธนบุรี และให้ชื่อว่า "สามัคยาจารย์สโมสรสถาน" ต่อมาในปี พ.ศ. 2447 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดตั้งสถานที่อบรมและประชุมครูแห่งนี้ขึ้นเป็นรูปสมาคม ชื่อ "สามัคยาจารย์สมาคม" ดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อครูอย่างกว้างขวาง เป็นที่ชุมนุมครูเพื่อปรึกษาหารือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เป็นที่ชุมนุมสอน ฝึกหัดอธิบายหรือแสดงศิลปวิทยาแก่สมาชิกที่ประสงค์จะฝึกหัดเล่าเรียน นอกจากนี้ ยังได้เป็นที่สังสรรค์สโมสรการกีฬา ดนตรีและการบันเทิงสำหรับสมาชิกอีกด้วย

ในระยะแรกสามัคยาจารย์สมาคมมีสมาชิกรวม 213 คน ภารกิจหลักที่จัดบริการสมาชิก เช่น แสดงปาฐกถาพิเศษ จัดสอนวิชาภาษาอังกฤษ วิชาดนตรี และวิชาชุดครูขึ้นเป็นประจำ ณ สโมสรของสมาคมอันมีนามว่า "สามัคยาจารย์สโมสรสถาน" ซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งของสมาคมในบริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย และเปิดเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2447 สโมสรแห่งนี้มีห้องประชุมใหญ่ ห้องประชุมเล็ก ห้องสมุด ห้องนั่งเล่น สถานฝึกและซ้อมดนตรี สถานฝึกหัดการช่าง ห้องอาหารซึ่งมีเครื่องต้มและเครื่องว่างขาย ในสนามก็จัดให้มีกีฬากลางแจ้ง เช่น เทนนิสและแบดมินตัน เป็นต้น สถานที่นี้นับว่าทำให้ครูในกรุงเทพฯ ได้รู้จักกัน ปลูกความสามัคคีและได้รับความรู้สูงขึ้นเป็นอันมาก ส่วนสมาชิกซึ่งอยู่ ณ ต่างจังหวัดก็ได้รับความรู้โดยทางหนังสือนิตยสารของสมาคมชื่อ "หนังสือพิมพ์พิทยาคารย" หนังสือพิมพ์พิทยาคารยนี้ เดิมเป็นหนังสือของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ สมาคมได้รับมอบกรรมสิทธิ์จากกรมศึกษาธิการมาตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.2447 เมื่อผู้ใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมทางสมาคมก็จะส่งหนังสือพิมพ์พิทยาคารยเป็นการให้เปล่าด้วย นอกจากนี้ สมาคมยังจัดการอบรมวิชาต่าง ๆ ที่บรรจุในหลักสูตรให้แก่ครู และจัดการปาฐกถาพิเศษเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ กับตั้งสโมสรช่าง ซึ่งดำเนินการสอนและรับทำงานช่างเขียน ช่างแกะสลัก สโมสรอังกฤษ สอนวิชาภาษาอังกฤษ สโมสรบันเทิงสอนวิชาขับร้องและดนตรีกับมีสโมสรกีฬาเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ออกกำลังกายและเล่นกีฬาต่าง ๆ

สามัคยาจารย์สมาคมได้รับเกียรติอย่างสูง โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อยังดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธสยามมกุฎราชกุมาร มีพระมหากรุณาธิคุณทรงรับสามัคยาจารย์สมาคมอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ ตั้งแต่ พ.ศ.2448 ตลอดมา จึงเป็นสมาคมที่เชิดหน้าชูตาสูงส่งแห่งหนึ่งในประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุกพระองค์ นับแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินมาประทับทอดพระเนตรละคร หรือทรงรับฟังปาฐกถาพิเศษที่สามัคยาจารย์

สมาคมหลายครั้ง กิจการได้ดำเนินมาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว มีความเจริญเพิ่มพูนความรู้และความสามัคคีให้แก่ครูด้วยดีมาเป็นเวลา 40 ปีเศษ มีจำนวนสมาชิกประมาณ 3,000 คน เมื่อประเทศไทยต้องประสบภาวะคับขันในมหายุทธสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือน กรุงเทพมหานครได้รับภัยทางอากาศหลายครั้งหลายหน สมาคมจึงต้องอพยพพัสดุสิ่งของออกไปนอกเมือง ครั้นถึง พ.ศ.2488 เมื่อสิ้นภาวะสงครามแล้ว ทางสมาคมได้นำพัสดุสิ่งของของสมาคม ซึ่งย้ายไปเก็บไว้ในนอกเมืองชั่วคราวกลับคืนมา ณ สถานที่เดิม คือ ณ สหามัคคยาจารย์สโมสรสถาน ในบริเวณโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย และเมื่อได้ตั้งครุสภาขึ้นตามพระราชบัญญัติครู โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2488 เป็นต้นไปแล้ว กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ตกลงให้รวมกิจการและทรัพย์สินของสหามัคคยาจารย์สมาคมเป็นของครุสภา และได้มีการประชุมใหญ่สหามัคคยาจารย์สมาคมเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2488 ณ ห้องอาหารของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะขณะนั้นสถานที่ของสหามัคคยาจารย์สมาคมยังไม่เรียบร้อย ในการประชุมวันนั้นที่ประชุมได้ลงมติรับรองงดปฏิบัติตามที่ผู้ชำระบัญชีได้เสนอแล้ว สหามัคคยาจารย์สมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์จึงสิ้นสภาพในวันนั้น

### 3.2 การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

แม้ว่าสมาคมวิชาชีพครูจะดำเนินการก้าวหน้ารุ่งเรืองมาเกือบถึงศตวรรษ แต่ก็ประสบความผันผวน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ สังคมเสื่อมโทรมลงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพครูได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ความผิดเคืองในการดำรงชีวิต และความรู้สึกถึงความไม่ก้าวหน้าในอาชีพ ทำให้ครูดี ๆ ที่มีความรู้ความสามารถสูงจำนวนมาก ละทิ้งอาชีพครูหันไปประกอบอาชีพอื่น ทำให้รัฐบาลในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 หันมาหาทางแก้ไขปัญหาของครูอย่างจริงจัง

ในปีพ.ศ.2488 สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายทวี บุณยเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการตราพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 ขึ้น และพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2488 สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ ให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า “ครุสภา” เป็นนิติบุคคล ให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกครุสภา หน้าที่ของครุสภาที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ มุ่งหวังให้ครุสภาที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ให้ปฏิบัติหน้าที่เดิมของสหามัคคยาจารย์สมาคมด้วยในเรื่องของวิชาชีพ ในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่ให้ความเห็นเรื่องนโยบายการศึกษาและวิชาการศึกษาทั่วไปแก่กระทรวงศึกษาธิการ ควบคุมจรรยาและวินัยของครู รักษาผลประโยชน์ ส่งเสริมฐานะของครู และครอบครัวครูให้ได้รับความช่วยเหลือตามสมควร ส่งเสริมความรู้และความสามัคคีของครู และที่สำคัญคือ ทำหน้าที่แทน ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครู

### 3.2.1. การจัดตั้งครุสภา

สาเหตุที่จัดตั้งครุสภาเป็นประการใดนั้น ขอนำตอนหนึ่งแห่งบันทึกเรื่องพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ของนายทวิ บุญยเกตุ ซึ่งเขียนลงหนังสือพิมพ์วิทยากรย์ เมื่อ พ.ศ. 2489 ดังต่อไปนี้

"การที่รัฐบาล (ปี พ.ศ. 2488) ได้ดำริให้มีพระราชบัญญัติครูขึ้น ก็ด้วยได้พิจารณาเห็นว่า การศึกษาของชาติเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งของประเทศ เพราะเป็นเครื่องวัดความเจริญ และยังเห็นว่า การศึกษาของประเทศยังเดินล้ำสมัยอยู่มาก จำนวนพลเมืองที่มีความรู้แม้แต่ชั้นอ่านออกเขียนได้ยังมีเปอร์เซ็นต์ต่ำอยู่มาก นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การศึกษาของประเทศยังอยู่ในสภาพที่ลุ่มลุกคลุกคลาน มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่หยุดหย่อน การศึกษาของชาติยิ่งแก้ไขบ่อยเท่าใด ก็ยิ่งทำความอลเวงและความไม่แน่นอนมาสู่เยาวชนของชาติมากขึ้นเท่านั้น

กระทรวงศึกษาธิการถือว่า เป็นกระทรวงที่สำคัญยิ่งกระทรวงหนึ่ง เพราะเป็นกระทรวงที่ผลิตคน(ข้าราชการ) ให้กับกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ทั่วไปหมด ไม่ว่าจะฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือน ฉะนั้น ถ้าจะพูดว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นแม่กระทรวงก็คงจะไม่ผิดอะไรมากนัก เดิมเราเคยถือว่า เงินเป็นเรื่องสำคัญ แต่มาบัดนี้ เห็นจะไม่มีใครเถียงกระมังว่า เงินมีความสำคัญน้อยกว่าคน เราจะได้ยินคำว่า Corruption อยู่ทั่วไป ฉะนั้น รัฐบาลครั้งกระนั้นจึงคิดที่จะปรับปรุงการศึกษาของชาติให้เป็นไปอย่างถาวร แต่เนื่องจากเป็นระหว่างสมัยสงคราม จึงยังไม่สามารถจะปรับปรุงอะไรได้ ประกอบทั้งยังมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคอื่นที่จะต้องปรับโดยรีบด่วนก่อนอะไรหมด สิ่งนั้นก็คือ ครู

การศึกษาของชาติหาได้อยู่ที่มีโครงการดีเท่านั้นไม่ แต่เราต้องมีครูดีด้วย คือต้องได้ครูที่มีความสามารถในอันที่จะสอนเด็กทั้งในด้านวิชาการและในทางอบรมจิตใจ ซึ่งประการหลังนี้ถือว่าสำคัญที่สุด นอกจากนั้น ครูยังต้องรักอาชีพและฝักใฝ่ในวิชาชีพของตน ไม่ใช่ว่าสอนให้แล้วไปวันหนึ่ง ๆ ครูจะให้มีความสมบัติดังกล่าวนี้หาได้ไม่่ง่ายนัก และยิ่งกว่านั้น แม้ที่มีอยู่แล้วก็พยายามละอาชีพครูลาออกไป เพราะทนต่อความเป็นครูที่มีเงินเดือนน้อยไม่ได้ จะเห็นได้ง่าย ๆ ว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกมารับราชการพร้อม ๆ กัน มีความรู้เท่ากัน วันรับราชการเท่ากัน แต่ผู้ที่รับราชการอยู่ในกระทรวงอื่นจะได้รับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสูงกว่าผู้ที่สมัครเป็นครูอย่างเทียบกันไม่ได้ เกือบจะว่าร้อยทั้งร้อย

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลครั้งกระนั้นจึงจับงานเรื่องครูก่อน และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ไปยังสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

เหตุใดจึงต้องมีพระราชบัญญัติครู และพระราชบัญญัติครูมีประโยชน์อย่างไร คำถามนี้อาจมีผู้สงสัยและอยากรู้กันอยู่มาก จนถึงกับได้มีผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิก แต่ก็ต้องตกไป

เนื่องจากพระราชบัญญัติครูนี้ได้เกิดขึ้นในสมัยที่ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ และผู้ที่รู้เรื่องนี้ก็ได้ออกจากราชการไปแล้วเป็นส่วนมาก ผู้ที่มาบริหารงานรุ่นหลังอาจไม่ทราบเหตุผลดี ข้าพเจ้าจึงได้ทำบันทึกนี้ขึ้นไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บริหารรุ่นหลัง ๆ ต่อไป

หลักการใหญ่ของพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 นี้ก็เพื่อให้มีครูสภาขึ้นและมีหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อให้ความคิดเห็น เป็นสภาพที่ปรึกษาและรักษานโยบายการศึกษาของชาติ
- (2) เพื่อช่วยฐานะครู
- (3) ทำหน้าที่แทน ก.พ.

ฯลฯ"<sup>3</sup>

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งครูสภา เพื่อให้ทำหน้าที่หลัก 3 ประการคือ ให้ทำหน้าที่เสนอความคิดเห็น เป็นสภาพที่ปรึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ และรักษานโยบายการศึกษาของชาติ หน้าที่ประการที่สอง เพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือครูให้ดีขึ้น โดยให้ครูสภาให้ความช่วยเหลือครูในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าโดยสารรถไฟ การรักษาพยาบาล เป็นต้น และหน้าที่ประการที่สาม คือ ให้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูแทน ก.พ.<sup>4</sup>

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของครูสภา

ครูสภาที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีวัตถุประสงค์และอำนาจกว้างขวางมากกว่าสามัคยาจารย์สมาคม กล่าวคือ มาตรา 6 ให้ครูสภามีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. รับปรึกษาให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป

<sup>3</sup> ทวี บุญยเกตุ, "บันทึกเรื่องพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488", วิทยากร 45 (พฤศจิกายน 2489) : 39.

<sup>4</sup> ระลึก ธาณี, วิวัฒนาการในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2475-2503 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 123.



2. ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องหลักสูตร แบบเรียน การสอน การอบรม การสอบไล่ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา

3. ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณ และวินัยครู พิจารณาโทษครู ผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

4. รักษาผลประโยชน์ของครูและส่งเสริมให้ฐานะของครูเป็นที่มั่นคง

5. หาทางให้ครูหรือครอบครัวของครูได้รับการช่วยเหลืออุปการะตามสมควร

6. ส่งเสริมฐานะของครูในทางความรู้ ความประพฤติ ความสามัคคี และความเป็นอยู่ โดยจัดให้มีการอบรม ปาฐกถา การเผยแพร่ความรู้ การสโมสร และอื่น ๆ

7. ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ แล้วแต่กรณีสำหรับข้าราชการครู

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง สรุปได้ ดังนี้

#### **การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509**

พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 มีการเพิ่มหน้าที่อีกหน้าที่หนึ่ง ตามมาตรา 6(8) ว่า "ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด"

การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้เพราะมีการโอนโรงเรียนประถมศึกษบางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### **การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519**

มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน การฝึกอบรม การจัดและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา

2. ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณ มารยาท และวินัยครู พิจารณาโทษครู ผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

3. พิจารณาสวัสดิการของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

4. ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร

5. พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู



6. ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ แล้วแต่กรณีสำหรับข้าราชการครู

7. ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การแก้ไขครั้งนี้ มีเหตุผลเพื่อปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ และข้อความให้เหมาะสมรัดกุม รวมข้อความที่คล้ายคลึงกันไว้ในข้อเดียวกัน และที่สำคัญได้มีการตัดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการศึกษาออก เนื่องจากได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกองแผนงานในสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ แล้ว

#### **การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521**

เนื่องจากได้มีกฎหมายกำหนด ให้มีข้าราชการครูส่วนจังหวัดและพนักงานครูเทศบาลขึ้น จึงมีการแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ในมาตรา 6(7) ดังนี้ "(7) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัด"

#### **การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523**

การแก้ไขครั้งนี้เนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยแยกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคุรุสภา จึงมีการแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในส่วนที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการยกเลิก (6) และ (7) ของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521

ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในปัจจุบันคือ<sup>5</sup>

1. ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผล การศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา

2. ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู พิจารณาโทษครู ผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

3. พิทักษ์สิทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 6.

4. ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร
5. พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพ และประสิทธิภาพของครู  
แม้อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายครั้ง  
ก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ในด้านวิชาชีพ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักขององค์วิชาชีพไม่เคยมีการแก้ไข  
เปลี่ยนแปลงเลย จะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6(1) (2) (3) และ (6) ในพระราชบัญญัติ  
ครู พ.ศ. 2488 (ฉบับแรก) มาตรา 6 (1) (2) และ (5) ในฉบับแก้ไข พ.ศ. 2519 เป็นต้น

### 3.2.3 โครงสร้างการบริหารของคุรุสภา

นับแต่มีการก่อตั้งคุรุสภาขึ้น ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและ  
การแบ่งส่วนงาน เพื่อความเหมาะสมหลายครั้ง จนปัจจุบันได้แบ่งการบริหารงานออกเป็น 3 ส่วน<sup>6</sup>

#### 3.2.3.1 คุรุสภาระดับชาติ

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้  
คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ และปฏิบัติหน้าที่บริหารงานคุรุสภา ซึ่งมาตรา 7  
แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5 ) พ.ศ. 2521 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา  
ประกอบด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 16 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน เลขาธิการ  
คุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมการศาสนา อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน  
อธิบดีกรมพลศึกษา อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรม  
อาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการการประถม  
ศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู เลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรม  
แห่งชาติ เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เป็นกรรมการ

สถานนวัตกรรมการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, กึ่งศตวรรษคุรุสภาไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
คุรุสภาลาดพร้าว, 2538), หน้า 54.

กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก มีจำนวน 10 คน แบ่งเป็น ผู้แทนสมาชิกสังกัดต่าง ๆ ดังนี้

1. กรรมการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 6 คน แบ่งเป็น กรรมการสังกัดกรมต่าง ๆ ดังนี้ กรรมการที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 4 คน กรรมการที่สังกัดกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมอื่น ๆ จำนวน 2 คน
2. กรรมการที่สังกัดเทศบาล หรือเมืองพัทยา จำนวน 1 คน
3. กรรมการที่สังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
4. กรรมการที่เป็นครูโรงเรียนเอกชน จำนวน 2 คน

โดยมีเลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ และเป็น ผู้ปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาในความควบคุมของประธาน หรือ ที่ประชุมมอบหมาย<sup>7</sup>

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มาตรา 8 ทวิ กำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยมีเลขาธิการคุรุสภา เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และบริหารกิจการของคุรุสภา ขึ้นตรงต่อประธาน กรรมการอำนวยการคุรุสภา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ คุรุสภา 2) ประสานงานและดำเนินการในเรื่องของครูกับหน่วยราชการ หรือหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องกับครู 3) ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย 4) จัดทำ รายงานประจำปีเกี่ยวกับครูเสนอต่อคุรุสภา

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาแบ่งส่วนงานตามที่กำหนดไว้ใน ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2538 ดังนี้

1. กองกลาง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารและ ธุรการทั่วไปของสำนักงาน งานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ งานประสานงานคณะกรรมการ คุรุสภา และกิจกรรมพิเศษหรือกิจกรรมเฉพาะที่ได้รับมอบหมาย
2. กองคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน จัดทำงบดุล งบกำไรขาดทุน งบการเงิน ควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ตรวจสอบ หลักฐาน การเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับการเงินทุกประเภทของสำนักงาน ควบคุม ดูแล รักษาการใช้ และการให้บริการด้านพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของสำนักงาน

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 8.

3. กองนโยบายและแผน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนแม่บทของคุรุสภา การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ การจัดทำและบริหารงบประมาณประจำปีของสำนักงาน การดำเนินงานเกี่ยวกับระบบสารสนเทศและคอมพิวเตอร์

4. กองตรวจสอบภายใน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ การตรวจสอบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงินและบัญชี การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารควบคุมภายใน และการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง นโยบายและมติคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา มติและนโยบายคณะรัฐมนตรี การประเมินผลและการเสนอแนะวิธีหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และประหยัด ประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน

5. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากอง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานของคุรุสภา ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินการด้านงานวิเทศสัมพันธ์ งานสัมพันธ์องค์กรวิชาชีพครูและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6. กองวิชาชีพครู มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการวิจัยและพัฒนาระบบ นโยบาย กระบวนการและมาตรฐานในการยกระดับและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู การส่งเสริมด้านวิชาการและวิชาชีพครู ส่งเสริมการเพิ่มความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพครู การให้บริการทางการศึกษา การอบรม การสอดส่องดูแล ควบคุมและส่งเสริมจรรยาบรรณครู และหอสมุดวิชาชีพครู

7. กองสวัสดิการและสวัสดิภาพ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพ มูลนิธิ และกองทุนหอพัก บริการห้องประชุม กฎหมายและพิทักษ์สิทธิครู

8. กองสุขภาพครู มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการ การป้องกัน การรักษาโรคทั่วไป และโรคฟันแก่มหาชิกคุรุสภา ตลอดจนประชาชนทั่วไป และเผยแพร่ความรู้เพื่อส่งเสริมสุขภาพพลานามัยแก่มหาชิกคุรุสภา

9. กองทุนสงเคราะห์ครอบครัว มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงาน ช.พ.ค. – ช.พ.ส. และทะเบียนสมาชิกคุรุสภา

### 3.2.3.2 หลักสูตรส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

คณะกรรมการอำนวยการหลักสูตรฯ ได้จัดระบบการบริหารงานหลักสูตรในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการหลักสูตรส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจบริหารงานให้แก่สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของหลักสูตรฯ ดังนี้

1. คณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบหลักสูตรฯ ว่าด้วยคณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัดและคณะกรรมการหลักสูตรฯ อำเภอ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ข้อ 6 คือ ให้มีคณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัดจำนวนไม่เกิน 21 คน ประกอบด้วย ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนสมาชิกหลักสูตรฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองการศึกษาเทศบาลในแต่ละจังหวัด ๆ ละ 1 คน และผู้แทนสมาชิกหลักสูตรฯ สังกัดต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกหลักสูตรฯ ที่คณะกรรมการอำนวยการหลักสูตรฯ กำหนด เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง คณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัดเป็นผู้เลือกกรรมการเป็นประธาน รองประธาน เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการโดยการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

นอกจากนี้ คณะกรรมการอำนวยการหลักสูตรฯ ได้แต่งตั้งให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่หลักสูตรฯ ประจำจังหวัด ปฏิบัติงานในด้านธุรการและการประสานงานในส่วนจังหวัด โดยกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้งานของหลักสูตรฯ เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของศึกษาธิการจังหวัด และให้ใช้สำนักงานของศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานคณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัดด้วย โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการหลักสูตรฯ จังหวัด (คำสั่งหลักสูตรฯ ที่ 36/2534 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2534)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัด กำหนดโดยระเบียบหลักสูตรฯ ว่าด้วยคณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัดและคณะกรรมการหลักสูตรฯ อำเภอ พ.ศ. 2531 ข้อ 9 คณะกรรมการหลักสูตรฯ จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของหลักสูตรฯ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของหลักสูตรฯ ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานด้านมาตรฐานวิชาชีพครู ด้านวิชาการ ด้านสวัสดิการ ด้านบริการและพิทักษ์สิทธิในการประกอบวิชาชีพครูภายในจังหวัด
- 2) เสนอแนวทางการดำเนินงานต่อคณะกรรมการอำนวยการหลักสูตรฯ
- 3) ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- 4) อนุมัติแผนงานของหลักสูตรฯ จังหวัด



5) แต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการ เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งระเบียบนี้ตามสภาพและความจำเป็น

6) ออกข้อบังคับเพื่อเป็นประโยชน์แก่สมาชิกตามความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาอันอยู่ภายในขอบเขตแห่งระเบียบนี้

7) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของคุรุสภาจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบคุรุสภา

8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คุรุสภามอบหมาย

2. คณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534 ข้อ 15 คือ ให้มีคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย ศึกษาธิการอำเภอและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากสังกัดต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกที่คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภากำหนด เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการคุรุสภาอำเภอแต่ละคณะเป็นผู้เลือกประธานรองประธาน เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการโดยการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาได้แต่งตั้งศึกษาธิการอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่คุรุสภาประจำอำเภอ ปฏิบัติงานในด้านธุรการและการประสานงานในส่วนอำเภอ โดยกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้งานของคุรุสภาเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของศึกษาธิการอำเภอและให้ใช้สำนักงานของศึกษาธิการอำเภอเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอด้วย โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอ (คำสั่งคุรุสภาที่ 36/2534 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2534)

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ กำหนดโดยระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ พ.ศ. 2531 ข้อ 18 คือมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคุรุสภาภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของคุรุสภาเช่นเดียวกับคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด แต่รับผิดชอบเฉพาะภายในอำเภอ

### 3.2.3.3 คุรุสภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาได้จัดระบบการบริหารงานคุรุสภาในกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในส่วนต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530 ดังนี้



1. คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในกรมต่าง ๆ ของ  
กระทรวงศึกษาธิการ มีทั้งหมด 10 คณะ คือ คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครใน

- 1.1 สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ
- 1.2 กรมสามัญศึกษา
- 1.3 กรมอาชีวศึกษา
- 1.4 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 1.5 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
- 1.6 สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
- 1.7 กรมศิลปากร
- 1.8 กรมการศึกษานอกโรงเรียน
- 1.9 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ

กรมการศาสนา กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู และสำนักงานคณะกรรมการ  
วัฒนธรรมแห่งชาติ

1.10 สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและองค์การค้ำของคุรุสภา

คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในสังกัดกรมต่าง ๆ ของ  
กระทรวงศึกษาธิการแต่ละคณะ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าหน่วยการศึกษา หรือ  
หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ และเลขานุการกรม นายกษมาคมหรือประธานสมาคมที่เกี่ยวกับครู  
แล้วแต่แต่ละสังกัด เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีผู้แทนสมาชิกคุรุสภาในสถานศึกษาที่สังกัด  
อยู่ของแต่ละกรม เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง สำหรับจำนวนกรรมการในแต่ละคณะ  
ตามจำนวนที่คุรุสภากำหนด กรรมการโดยการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เท่ากันทุกคณะ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในสังกัด  
ต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด แต่รับผิดชอบ  
เฉพาะในกรมที่ครูสังกัด มีขอบเขตการบริหารงานในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น

2. คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในสำนักงานการศึกษา  
กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ผู้อำนวยการกองโรงเรียน  
เลขานุการสำนักงานการศึกษา ผู้อำนวยการคุรุสภาในสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ  
โดยตำแหน่ง และผู้แทนศึกษาธิการเขต จำนวน 4 คน ผู้แทนสมาชิกคุรุสภาในโรงเรียนสังกัด  
กรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 7 คน และดำรงตำแหน่งผู้สอน  
จำนวน 7 คน เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง กรรมการโดยการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร ในสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยรับผิดชอบเฉพาะครูในสังกัดกรุงเทพมหานคร

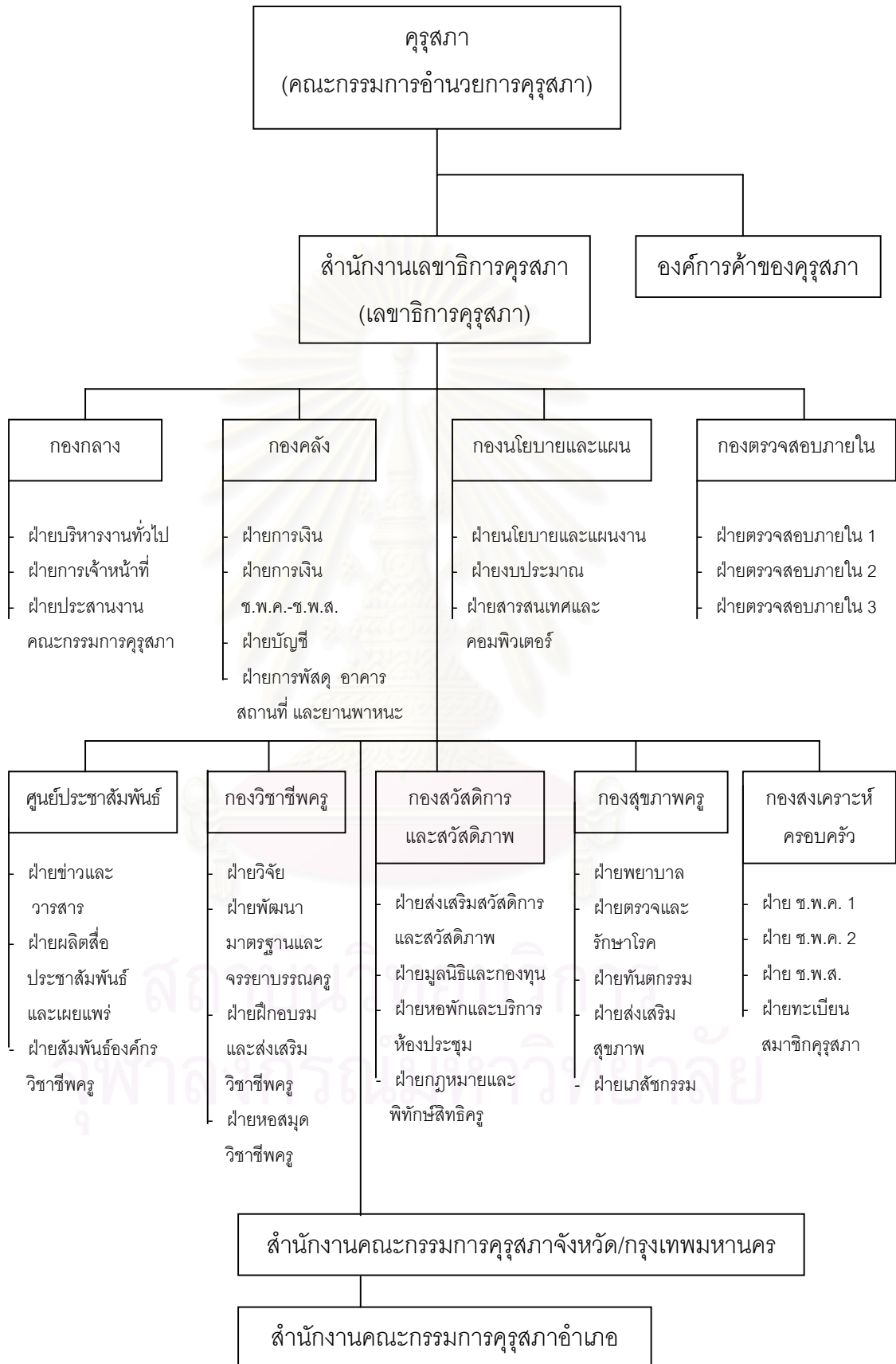
3. คณะกรรมการคุรุสภาในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร มีสำนักงานเขตละ 1 คณะ ประกอบด้วยศึกษาธิการเขต ผู้อำนวยการคุรุสภาในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนสมาชิกคุรุสภาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน 8 คน เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง กรรมการโดยการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร ในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนงานของคุรุสภา



### 3.2.4 การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

เป็นที่ยอมรับกันว่า ครูเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญ เพราะเป็นวิชาชีพที่ให้บริการด้านความรู้แก่สังคม สมาชิกของวิชาชีพได้รับการศึกษาอบรมและมีอิสระในการดำเนินงานตลอดจนมีจริยธรรมและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังนั้น วิชาชีพครูจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น ๆ

การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีข้อกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู รวมทั้งการลงโทษกรณีผู้ประกอบวิชาชีพครูประพฤติผิดจรรยาบรรณของครู มีสาระสำคัญ ดังนี้

กำหนดให้ครูทุกคนต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา<sup>8</sup> กล่าวคือ ครูทุกคนต้องเป็นสมาชิกของคุรุสภา

ข้อกำหนดและวิธีการควบคุมจรรยาบรรณและวินัยครู โดยครูต้องมีจรรยาบรรณและมารยาทอันดีงาม และอยู่ในวินัยตามระเบียบประเพณีของครูตามที่คุรุสภาจะได้วางไว้<sup>9</sup> ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ควบคุมถึงวินัย จรรยา มารยาทของครูเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่อย่างไรก็ตาม คุรุสภาก็ยังไม่ได้ออกจรรยาบรรณกำหนดรายละเอียดขึ้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2506 หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและเป็นประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาได้ออกระเบียบเกี่ยวกับวินัยและจรรยาบรรณตามระเบียบประเพณีครูขึ้นมาพร้อมกัน 2 ฉบับ คือ ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2506 และระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2506

เนื่องจากระเบียบคุรุสภาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะแยกจากกัน กล่าวคือ ฉบับแรกมีลักษณะเป็นวินัยครูซึ่งครูทุกคนต้องประพฤติปฏิบัติ ส่วนฉบับหลังมีลักษณะเป็นจรรยาบรรณ ซึ่งมีความหมายในลักษณะที่ครูจะปฏิบัติหรือไม่ก็ยอมได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการปรับปรุงจรรยาบรรณครูให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงได้จัดสัมมนาว่าด้วยจรรยาบรรณสำหรับครูขึ้น ทำให้ได้จรรยาบรรณครูอีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า “จรรยาบรรณครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523”<sup>10</sup>

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 26.

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 28.

<sup>10</sup>ยนต์ ชุ่มจิต, *ความเป็นครู* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2531),

แต่การที่จรรยาบรรณฉบับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไม่ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ทางคุรุสภาเกรงว่า จะทำให้ครูเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ เพราะระเบียบคุรุสภาทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีได้มีการประกาศยกเลิก ดังนั้น ทางคุรุสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงจรรยาบรรณครูขึ้นใหม่ ทำให้ได้จรรยาบรรณฉบับใหม่ เรียกว่า “ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณครูและวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2526” ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2526 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป คุรุสภาได้เผยแพร่ไปยังครูและสมาชิกคุรุสภาทั่วประเทศถือปฏิบัติ ในเวลาเดียวกันคุรุสภาก็ได้ติดตาม ประเมินและประมวลผลการปฏิบัติตนเองของครูตามข้อกำหนดดังกล่าว ได้พบว่า มีบางข้อที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดพฤติกรรมที่ครูควรปฏิบัติ ทำให้ยากต่อการประเมินและการพัฒนา ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง อันมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการวิชาชีพครูเป็นอย่างมาก คุรุสภาจึงได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับจรรยาบรรณของวิชาชีพต่าง ๆ รวมทั้งจรรยาบรรณครูของนานาประเทศ เพื่อที่จะกำหนดจรรยาบรรณที่เหมาะสมกับครูไทยในยุคปัจจุบัน และในที่สุดก็ได้สร้าง “จรรยาบรรณครู” และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 คุรุสภาจึงได้ยกเลิกระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณครูและวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2526 และประกาศใช้ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณครู พ.ศ. 2539 แทน โดย “ข้อ 4 กำหนดให้ครูมีจรรยาบรรณ ดังต่อไปนี้

1. ครูต้องรักและเมตตาศิษย์ โดยให้ความเอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้กำลังใจในการศึกษาเล่าเรียนแก่ศิษย์โดยเสมอหน้า
2. ครูต้องอบรม สั่งสอน ฝึกฝน สร้างเสริมความรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้องดีงามให้เกิดแก่ศิษย์อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ
3. ครูต้องประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ทั้งทางกาย วาจา และจิตใจ
4. ครูต้องไม่กระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์และสังคมของศิษย์
5. ครูต้องไม่แสวงหาประโยชน์อันเป็นอามิสสินจ้างจากศิษย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และไม่ใช้ศิษย์กระทำการใด ๆ อันเป็นการประโยชน์ให้แก่ตนโดยมิชอบ
6. ครูย่อมพัฒนาตนเองทั้งในด้านวิชาชีพ ด้านบุคลิกภาพ และวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิทยาการ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอยู่เสมอ
7. ครูย่อมรัก และศรัทธาในวิชาชีพครูและเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพครู
8. ครูพึงช่วยเหลือเกื้อกูลครู และชุมชนในทางสร้างสรรค์

9. ครูพึงประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์ และพัฒนา ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย”

จรรยาบรรณครูทั้ง 9 ประการนี้มีทั้งข้อห้ามและข้อที่ต้องปฏิบัติหรือ ควรปฏิบัติตนและประพฤติตนของครู โดยจรรยาบรรณ 5 ข้อแรกมีความสำคัญในระดับที่ “ต้อง” กระทำหรือไม่กระทำ ส่วน 4 ข้อหลังมีน้ำหนักลดหลั่นกันลงมา แต่ก็มีความสำคัญและ จำเป็นต่อความเป็นครู

การกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ คณะกรรมการอำนวยการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น เพื่อสอดส่องจรรยาบรรณและวินัย ของครู<sup>11</sup> ครูสภาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยครู เพื่อทำหน้าที่ กำกับดูแลให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณครู และมีอำนาจแนะนำตักเตือนครูผู้ประพฤติผิด จรรยาบรรณครู หรือทำการพิจารณาสอบสวนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการครูสภา เพื่อพิจารณาลงโทษต่อไป

การลงโทษครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณครู คณะกรรมการอำนวยการ มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ต่าหนิโทษ เป็นลายลักษณ์หรือให้ออกจากสมาชิกภาพของ ครูสภา และคำสั่งของคณะกรรมการอำนวยการให้เป็นที่สุด<sup>12</sup>

การสั่งให้ครูที่ถูกลงโทษออกจากการเป็นสมาชิกของครูสภา กลับเข้าเป็น สมาชิกของครูสภาอีกครั้งหนึ่ง ให้คณะกรรมการอำนวยการมีอำนาจในการสอบสวนความ ประพฤติของครูที่ถูกลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพไปแล้ว ก่อนที่จะอนุญาตให้กลับเข้ามาเป็น สมาชิกครูสภา<sup>13</sup>

### 3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูโดยครูสภา

จากการศึกษาลักษณะขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งพิจารณาจากการจัดตั้ง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพส่วนใหญ่จะเกิดจากการที่รัฐ เป็นผู้จัดตั้งหรือรับรองการจัดตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรประกอบขององค์กรวิชาชีพ มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ สมาชิกองค์กร ซึ่งก็คือบรรดาผู้ประกอบวิชาชีพในสาขานั้นนั่นเอง ส่วนที่ 2 ได้แก่ องค์กรบริหารงานขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งจะต้องมีที่มาจากตัวแทนของสมาชิก โดยอาจมี ตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารขององค์กรด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 29.

<sup>12</sup>พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 30.

<sup>13</sup>พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 31.



ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพจะต้องมีอำนาจหน้าที่ทั้งในลักษณะการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพของสมาชิก โดยฐานดังกล่าว องค์กรวิชาชีพสามารถใช้อำนาจในลักษณะที่เป็น การบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิก ได้แก่ การออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เช่น การออกข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ เป็นต้น การออกข้อบังคับเฉพาะราย เช่น การ ออกใบอนุญาตการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นผู้ประกอบ วิชาชีพ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่จะถือว่า เป็นองค์กรวิชาชีพจะต้องมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามหลักวิชาการของแต่ละสาขาวิชาชีพ มีอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ ให้สมาชิกถือปฏิบัติ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตในการ ประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ประสงค์จะประกอบวิชาชีพและควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติตาม จริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารงานขององค์กรจะต้องเป็นการบริหารงาน โดยสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ

กรณีคุรุสภา แม้จะได้มีการจัดตั้งโดยรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และมีองค์ประกอบที่ประกอบด้วยสมาชิกขององค์กรคือ ครู โดยมี “คณะกรรมการอำนวยการ คุรุสภา” เป็นองค์กรบริหารงานที่มาจากตัวแทนของสมาชิกเช่นเดียวกับลักษณะขององค์กรวิชาชีพ เจตนารมณ์ของการจัดตั้งคุรุสภาเพื่อให้เป็นสภาของครู<sup>14</sup> ให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกคุรุสภา หน้าที่ ของคุรุสภาที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ก็มุ่งให้ปฏิบัติหน้าที่เดิมของสมาคมอาจารย์สมาคม ในเรื่องของสมาคมวิชาชีพครู ในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องนโยบายการจัดการ ศึกษาโดยทั่วไปแก่กระทรวงศึกษาธิการ ควบคุมจรรยา มารยาทและวินัยครู รักษาผลประโยชน์ ส่งเสริมฐานะของครูและครอบครัวให้ได้รับความช่วยเหลือตามสมควร ส่งเสริมความรู้และความ สามัคคีของครู และที่สำคัญยิ่งก็คือ ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในช่วงปี พ.ศ. 2488 - พ.ศ. 2523 คุรุสภาได้เน้นหนักในเรื่องการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง งานอุทธรณ์ ร้องทุกข์ วินัย เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2523 คุรุสภาได้โอนงานบริหารงานบุคคลไปให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ครู (ก.ค.) ดำเนินการ ปัจจุบันคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ 2 ประการหลัก คือ ให้ความเห็นแก่ กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และหน้าที่ให้ความช่วยเหลือครูทั้งในด้าน

<sup>14</sup> จรุงญ มิลินทร์, งานของคุรุสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527), หน้า 27.

สวัสดิการและด้านความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพครู ครูสภาก็ได้หาทางปรับปรุงโครงสร้างในการดำเนินการใหม่ โดยกลับมาพิจารณาหน้าที่ในฐานะองค์กรวิชาชีพครูอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพให้เข้มแข็ง เพื่อยกระดับและธำรงเกียรติของวิชาชีพครูเอาไว้ ทั้งในด้านการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู เช่น กำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภา พ.ศ. 2537 กำหนดจรรยาบรรณครู พ.ศ. 2539 ยกย่องเชิดชูเกียรติคุณครู เป็นต้น ด้านการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ เช่น แต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยครู เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณครู และมีอำนาจแนะนำตักเตือนครู ผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณครู หรือทำการพิจารณาสอบสวน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เป็นต้น ด้านพิทักษ์สิทธิครู ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ครู และด้านส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ได้แก่ สวัสดิการด้านที่พักอาศัยชั่วคราว งานมูลนิธิและกองทุนต่าง ๆ เป็นต้น

แม้ว่าคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะขององค์กรวิชาชีพประกอบกับการดำเนินงานของคุรุสภาในปัจจุบันพบว่า คุรุสภาขาดลักษณะบางประการในการเป็นองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับจากบุคคลภายนอกและผู้ประกอบวิชาชีพครูด้วยกันเอง กล่าวคือ บทบาทหน้าที่ของคุรุสภาในขณะนี้มุ่งเน้นที่การส่งเสริมให้ครูและสมาชิกได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร รวมถึงตลอดไปถึงการมีองค์การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อจัดหารายได้สำหรับคุรุสภา โดยจัดให้มีองค์การค้าของคุรุสภาขึ้น ดังนั้น คุรุสภาจึงมีลักษณะเหมือนกับเป็นองค์กรที่ส่งเสริมสิทธิประโยชน์และสวัสดิการให้แก่สมาชิกมากกว่าเป็นองค์กรวิชาชีพครู คุรุสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่แท้จริง และไม่สามารถพัฒนาระบบการควบคุมการประกอบวิชาชีพได้สาเหตุที่ทำให้คุรุสภาขาดลักษณะของความเป็นองค์กรวิชาชีพ มีดังนี้

- 3.3.1. ปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารงานของคุรุสภา
- 3.3.2. ปัญหาข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู
- 3.3.3. ปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจรรยาบรรณและจรรยาบรรณ
- 3.3.4. ปัญหาระบบการบริหารวิชาชีพไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบวิชาชีพครูทุกคน
- 3.3.5. ปัญหาภาพลักษณ์ของคุรุสภา

### 3.3.1 ปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารงานของคณบดี

องค์กรวิชาชีพทั้งหลายมีลักษณะรัฐมอบอำนาจให้องค์กรวิชาชีพควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ ไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐ เพียงแต่ให้รัฐกำกับดูแลการดำเนินงานเท่านั้น เนื่องจากความเป็นอิสระเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่

คณบดีเป็นองค์กรวิชาชีพครูที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นสภาของครู และเป็นองค์กรอิสระ แยกต่างหากจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติ คณบดีไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง กลับตกอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินงานของคณบดีมักจะถูกจำกัดภายใต้นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

ตัวอย่างของสิ่งที่บ่งชี้ให้เห็นว่าคณบดียังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง ได้แก่

1. คณะกรรมการอำนวยการคณบดี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานของคณบดี ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 16 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมทั้งหมดไม่ว่าจะมีข้าราชการครูอยู่ในสังกัดหรือไม่ และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกให้เป็นกรรมการจำนวน 10 คน จะเห็นได้ว่ากรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการอำนวยการคณบดี เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและมีจำนวนมากกว่ากรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก นอกจากนี้ จำนวนกรรมการโดยตำแหน่งอาจมากขึ้นหรือลดลงก็ได้ ขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม แต่จำนวนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งถูกกำหนดไว้คงที่คือ 10 คน ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งไปด้วย และกรรมการเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีเฉพาะเลขาธิการคณบดีและกรรมการที่เป็นผู้แทนครูโรงเรียนเอกชน จำนวน 2 คนเท่านั้นที่ไม่เป็นข้าราชการ ส่วนกรรมการคนอื่นเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด

สำหรับคณะกรรมการคณบดีระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการคณบดีจังหวัด คณะกรรมการคณบดีอำเภอ และคณะกรรมการคณบดีกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกให้เป็นกรรมการ และกรรมการเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับคณะกรรมการอำนวยการคณบดี

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการอำนวยการ  
 ศุภสภาโดยตำแหน่ง<sup>15</sup> มีหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการของศุภสภาให้เป็นไปตามมติ  
 คณะกรรมการ และมีอำนาจควบคุมการบริหารสำนักงานเลขาธิการศุภสภาของเลขาธิการศุภสภา<sup>16</sup>  
 จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะประธานกรรมการ มีอำนาจ  
 เรียกประชุม มีสิทธิแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม มีสิทธิลงคะแนนเสียงชี้ขาดในฐานะประธาน  
 กรรมการและมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการของศุภสภาโดยตรง และเป็นการควบคุมบังคับ  
 บัญชาเช่นเดียวกับการควบคุมส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแตกต่างจากรัฐมนตรีที่  
 ควบคุมองค์การศึกษาที่อื่นที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีฐานะเป็นสภานายก  
 พิเศษ<sup>17</sup> มีอำนาจเฉพาะให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพในบางเรื่องก่อนดำเนินการ  
 เท่านั้น และหากไม่ยับยั้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือว่าให้ความเห็นชอบแล้ว หรือหาก  
 รัฐมนตรีใช้สิทธิยับยั้ง แต่คณะกรรมการสภาวิชาชีพยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงสองในสาม  
 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ก็สามารถให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบใหม่ได้ ซึ่งการ  
 เสนอให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบครั้งหลังนี้แม้ว่ารัฐมนตรีจะไม่ให้ความเห็นชอบก็สามารถ  
 ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพต่อไปได้ ซึ่งจะเห็นว่า แม้รัฐมนตรีเป็น  
 ผู้ให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพก็ตาม แต่ก็ไม่ใช้สิทธิเด็ดขาดของรัฐมนตรี  
 อำนาจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ การควบคุมของรัฐมนตรี้ว่าการ  
 กระทรวงเป็นการควบคุมกำกับให้องค์การทางวิชาชีพเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจ  
 สั่งการให้องค์การทางวิชาชีพดำเนินการตามที่รัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสมเหมือนอย่างการควบคุม  
 บังคับบัญชา

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 7.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 8.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 10 และมาตรา 25.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล พ.ศ. 2540 มาตรา 10 และมาตรา 26.

พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และมาตรา 27.

พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และมาตรา 27.

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 10 มาตรา 29 และมาตรา 30.

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 44.

พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 มาตรา 10 และมาตรา 44.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 มาตรา 11 และมาตรา 28.

3. เลขานุการคຸຣຸສຸກາ ທີ່ເປັນຜູ້ຮັບຜິດຊອບບັງຄັບບັນຫາສໍານັກງານເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ແລະດ້າຣ໌ງຕໍາແໜ່ງກຣຸມກຳລັງແລະເລຂານຸກຸຣຸສຸກາອໍານວຍກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ກໍ່ເປັນຜູ້ໄດ້ຮັບການຕັ້ງຕັ້ງໂດຍຄະນະກຳລັງອໍານວຍກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ນັບຕັ້ງແຕ່ໄດ້ຈັດຕັ້ງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາມາຈົນເຖິງປັດຈຸບັນມີ 12 ຄົນ ຕ່າງກໍ່ລ້ວນເຮັດຕໍາແໜ່ງຜູ້ບຸກຄົນລຸດຊັບຂອງກະຖວງສຶກສາທິການທັງນັ້ນ ກໍ່ລ້າວຄືເຮັດຕໍາແໜ່ງຕັ້ງແຕ່ລຸດຊັບປັດກະຖວງ ຮອງປັດກະຖວງ ລຸດຊັບຕໍ່າທີ່ສຸດຄື ເຮັດຕໍາແໜ່ງສຶກສາທິການຈັງຫວັດ ແລະບຸກຄົນເຫຼົ່ານີ້ຕ່າງກໍ່ມີຄຸນສົມບັດທັງນັ້ນ ແຕ່ຖ້າຢາກໃນແງ່ດີຈະເຫັນໄດ້ວ່າການທີ່ເປັນຜູ້ມີປະສາບກຳລັງໃນການບຸກຄົນມາມາກໍ່ຈະເປັນຜົນດີຕໍ່ການບຸກຄົນສໍານັກງານເລຂານຸກຸຣຸສຸກາດ້ວຍ ແຕ່ຜົນເສຍເທົ່າທີ່ປຸກກຳລັງຄື ນໍາເອົາທັດສະນະແລະວິທີການຂອງລະບົບລາຊາການຕິດຕໍ່ມາໃຫ້ໃນລະບົບຂອງສຶກສາທິການຄື ເລຂານຸກຸຣຸສຸກາດ້ວຍ ຈຶ່ງເປັນໄປໄດ້ວ່າເປັນການບຸກຄົນບຸກຄົນໂດຍເຂົ້າຟັງແລະຄໍາຮຽນຮ້າຍຂອງກະຖວງສຶກສາທິການມາກວ່າຄໍາຮຽນຮ້າຍຂອງສາມາທິກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ແລະອື່ນໆເຖິງນັ້ນຕໍາແໜ່ງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາຈຶ່ງກຳລັງເປັນຕໍາແໜ່ງທີ່ປິດສໍາລັບສາມາທິກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາທີ່ເປັນຄູ ຜູ້ທີ່ອາດເປັນບຸກຄົນທີ່ມີຄຸນສົມບັດແລະຄວາມສາມາດສູງກໍ່ຕາມ

4. ບຸກຄົນຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ແບ່ງອອກເປັນ 2 ປະເພດ ໄດ້ແກ່ ເຈົ້າໜ້າທີ່ຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາທີ່ໄດ້ຮັບຕັ້ງຕັ້ງເປັນເຈົ້າໜ້າທີ່ຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາຕາມລະບົບວ່າດ້ວຍການບຸກຄົນຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ<sup>18</sup> ທີ່ເຈົ້າໜ້າທີ່ປະເພດນີ້ຮັບເງິນເດືອນຕາມລະບົບຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາເອງ ສ່ວນເຈົ້າໜ້າທີ່ຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາອື່ນໆໜຶ່ງ ໄດ້ແກ່ ເຈົ້າໜ້າທີ່ເລຂານຸກຸຣຸສຸກາທີ່ຄະນະກຳລັງອໍານວຍກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາຕັ້ງຕັ້ງຈາກຂ້າລາຊາການເປັນເຈົ້າໜ້າທີ່ເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ເຊັ່ນ ລະບົບເລຂານຸກຸຣຸສຸກາວ່າດ້ວຍຄະນະກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາຈັງຫວັດແລະຄະນະກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາອໍາເກອ (ລຸດຊັບທີ່ 5) ພ.ສ. 2538 ຂໍ້ 10 ກຳລັງກຳລັງສຶກສາທິການຈັງຫວັດເປັນເຈົ້າໜ້າທີ່ເລຂານຸກຸຣຸສຸກາຈັງຫວັດ ແລະຂໍ້ 19 ກຳລັງກຳລັງສຶກສາທິການອໍາເກອເປັນເຈົ້າໜ້າທີ່ເລຂານຸກຸຣຸສຸກາອໍາເກອ ເປັນຕົ້ນທີ່ຂ້າລາຊາການທີ່ໄດ້ຮັບການຕັ້ງຕັ້ງມີໄດ້ຮັບຮັບຈາກສາມາທິກຳລັງເປັນຂ້າລາຊາການ ແລະມີໄດ້ຮັບຮັບຈາກສາມາທິກຳລັງເປັນເຈົ້າໜ້າທີ່ຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ຕາມລະບົບເລຂານຸກຸຣຸສຸກາວ່າດ້ວຍການບຸກຄົນຂອງສໍານັກງານເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ຂ້າລາຊາການທີ່ໄດ້ຮັບຕັ້ງຕັ້ງຈຶ່ງມີສູນສູນເປັນຜູ້ປຸກກຳລັງໃນໜ້າທີ່ຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາດ້ວຍເທົ່ານັ້ນ

ຂ້າລາຊາການຄູ່ຫຼືຂ້າລາຊາການຟຸລເວີນໃນສັງຄັດກະຖວງສຶກສາທິການທີ່ໄປປຸກກຳລັງຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ເຊັ່ນ ອຶບດີຫຼືຫຼັງສູນສູນລາຊາການທີ່ເປັນກຳລັງອໍານວຍກຳລັງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາໂດຍຕໍາແໜ່ງ ຫຼືຂ້າລາຊາການຄູ່ທີ່ເປັນກຳລັງອໍານວຍກຳລັງໂດຍໄດ້ຮັບເລືອກຕັ້ງ ຫຼືທີ່ໄດ້ຮັບຕັ້ງຕັ້ງເປັນກຳລັງທີ່ປຸກກຳລັງຫຼືອຸນກຳລັງຄະນະຕ່າງ ໆ ຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ໄປປຸກກຳລັງຂອງເລຂານຸກຸຣຸສຸກາຕາມທີ່

<sup>18</sup> ລະບົບເລຂານຸກຸຣຸສຸກາວ່າດ້ວຍການບຸກຄົນຂອງສໍານັກງານເລຂານຸກຸຣຸສຸກາ ພ.ສ.



ได้รับมอบหมาย กระทรวงศึกษาธิการถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการส่วนหนึ่งด้วย<sup>19</sup> นอกจากนั้นในการปฏิบัติงานของคุรุสภาในจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ซึ่งคุรุสภาไม่มีเจ้าหน้าที่ของคุรุสภาไปประจำอยู่ กระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้ข้าราชการในสังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และข้าราชการในสังกัดสำนักงานศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติงานของคุรุสภาด้วย<sup>20</sup>

ในการปฏิบัติงานของคุรุสภานอกจากงานในหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ซึ่งเป็นหน้าที่ของคุรุสภาเองเป็นผู้ปฏิบัติแล้ว งานของคุรุสภาที่ต้องปฏิบัติอื่น ๆ คุรุสภาต้องอาศัยข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นผู้ปฏิบัติงานของคุรุสภา

### 3.3.2 ปัญหาข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบวิชาชีพสาขาต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพทุกสาขาต่างกำหนดให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพ เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นผู้สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ผู้ที่ประกอบวิชาชีพที่ใช้วิชาชีพ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพ ถือเป็นความผิดทางอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ว่าพร้อมจะประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่...” และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งในพระราชบัญญัติวิชาชีพอื่น ๆ ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

จากการศึกษาคุรุสภา พบว่า อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ในด้านการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 6(2) ให้อำนาจคุรุสภาควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาทและวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจคุรุสภาควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพครูเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คุรุสภาให้ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกได้ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลเฉพาะราย เป็นต้นว่า การรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การสั่งพักหรือเพิกถอน

<sup>19</sup> หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0204/27455 ลงวันที่ 20 กันยายน 2526

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.



ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เป็นต้นว่า การรับรองหลักสูตรการศึกษาทางวิชาชีพของสถาบันการศึกษาที่ทำการสอนวิชาชีพ รับรอง วิทยฐานะของสถาบันการศึกษาอบรมทางวิชาชีพ รับรองปริญญา อนุปริญญา และ ประกาศนียบัตรในสาขาวิชาชีพของสถาบันต่าง ๆ ตลอดจนตั้งข้อจำกัดสิทธิใด ๆ ในการประกอบ วิชาชีพได้ อันเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ต้องบัญญัติรับรอง ไว้ในกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ที่ได้กำหนดให้ องค์กรวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต สั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบ วิชาชีพ<sup>21</sup> ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจที่คุรุสภาไม่มี

### 3.3.3 ปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจรรยาบรรณ และจรรยาบรรณ

องค์กรวิชาชีพมุ่งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพและควบคุมความ ประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือจรรยาบรรณทางวิชาชีพ โดยองค์กร วิชาชีพมีหน้าที่สอดส่อง ดูแล ความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพและมีอำนาจในการสอบสวน ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติตนละเมิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ รวมทั้งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพตามที่ กฎหมายกำหนดเอาไว้ ซึ่งส่วนมากกฎหมายให้อำนาจลงโทษแก่องค์กรดังกล่าวในการสั่งพัก ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ มีผลทำให้ผู้นั้นไม่สามารถประกอบวิชาชีพนั้น ได้ตลอดไป จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพหรือมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ปัจจุบันวิชาชีพครูในประเทศไทยไม่มีหน่วยควบคุมมาตรฐานที่จะ คอยสอดส่อง ควบคุมด้านคุณภาพจรรยาบรรณของผู้ที่จะออกไปประกอบวิชาชีพนี้ เหมือนเช่น

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 8.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล พ.ศ. 2540 มาตรา 8.

พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 9.

พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 9.

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 8.

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 มาตรา 8.

พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 มาตรา 11.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 มาตรา 9.

วิชาชีพอื่น ๆ นั้น เพราะเหตุสองประการ คือ ประการแรก เป็นเพราะถือว่าครูส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ การสอบคัดเลือกเข้ารับราชการครูถือว่า เท่ากับผ่านการทดสอบมาตรฐานวิชาชีพไปแล้ว ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพเป็นอย่างมาก ประการที่สอง เป็นเพราะผลจากการใช้วิชาชีพนี้ส่งผลไปยังบุคคลอื่น ๆ นั้น ยังมีผลไม่เห็นเด่นชัดเหมือนกับผลจากการใช้วิชาชีพอื่น ๆ เช่น คนที่ขาดความรู้เรื่องแพทย์ฉีดยาให้คนไข้ คนไข้อาจจะตายทันทีก็ได้ เป็นต้น ซึ่งผลอย่างนี้เป็นผลที่เห็นในระยะสั้นและเห็นได้เด่นชัด ส่วนผลจากการสั่งสอนอบรมของครูที่มีได้มีความรู้ทางวิชาชีพครุมาโดยตรงนั้นเป็นผลในระยะยาวนาน ซึ่งย่อมหมายถึงมีผลต่ออนาคตของบุคคลและประเทศชาติ และถ้าหากจะคิดถึงผลเสียแล้วก็คงจะร้ายแรงยิ่งกว่าการที่แพทย์ไม่มีความรู้ฉีดยาให้คนไข้ตาย เพราะผลเสียหายนั้นเกิดขึ้นกับบุคคลซึ่งจะเป็นกำลังอันสำคัญของประเทศชาติในอนาคตโดยตรง กล่าวคือ ถ้าครูสอนผิดวิธีการตามหลักการของวิชาชีพแล้วก็มีผลเสียถึงอนาคตของประเทศชาติ

การกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพคุรุสภาดำเนินงานโดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยครู เพื่อกำกับดูแลให้ครูได้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณครู และพิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณ แต่บทลงโทษกำหนดไว้เพียงการออกคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ต่าหนิโทษ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือให้ออกจากสมาชิกเท่านั้น<sup>22</sup> อย่างไรก็ดี มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้บัญญัติว่า “ครูต้องเป็นสมาชิกของคุรุสภา” พร้อมกับกำหนดไว้ในมาตรา 24 ด้วยว่า “ครู ได้แก่ ข้าราชการครู พนักงานครูเทศบาล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร และผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับเงินเดือนประจำ” ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จากบทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้นไม่ว่าครูที่เป็นข้าราชการ หรือครูที่ทำงานในโรงเรียนเอกชนต่างก็ต้องเป็นสมาชิกของคุรุสภาทั้งสิ้น แต่เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้โดยละเอียดแล้วจะพบว่า ไม่มีมาตราใด กำหนดโทษของครูที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของคุรุสภา รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ครูที่ไม่เป็นสมาชิกของคุรุสภาประกอบวิชาชีพครู เพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 26 จึงไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด และส่งผลให้บทบัญญัติในมาตรา 30 ที่กำหนดโทษของครูที่ประพฤติผิดต้องออกจากการเป็นสมาชิกของคุรุสภาไม่มีลักษณะเป็นการลงโทษแต่อย่างใด เนื่องจากการพ้นสภาพของสมาชิกคุรุสภาไม่ได้มีผลกระทบต่อการประกอบวิชาชีพครู โดยครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณสามารถประกอบอาชีพครูต่อไปได้ เพียงแต่ไม่อาจได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตอบแทนจากการเข้าเป็นสมาชิกของคุรุสภาเท่านั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรวิชาชีพอื่น การลงโทษให้

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 30.

นอกจากการเป็นสมาชิกมีผลทำให้สมาชิกที่ถูกลงโทษขาดคุณสมบัติที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไป ทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้<sup>23</sup>

เมื่อมีการกระทำผิดจรรยาบรรณของครูโดยเฉพาะครูที่เป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการครู ซึ่งถือเป็นสมาชิกกลุ่มใหญ่ของคุรุสภา ผู้บังคับบัญชามักจะใช้มาตรการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาใช้บังคับมากกว่าจะใช้การควบคุมโดยจรรยาบรรณของคุรุสภา เนื่องจากการร้องเรียนทางวินัยมีผลบังคับอย่างจริงจังมากกว่าจรรยาบรรณขององค์กรวิชาชีพครู เพราะถ้าผู้บังคับบัญชาละเลยหรือเพิกเฉยในการตรวจสอบหรือลงโทษทางวินัยก็มิมีบทลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชา หรืออาจถูกร้องเรียนฟ้องคดีอาญาฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ในระบบวินัยของข้าราชการยังมีกระบวนการสอบสวนที่เป็นกิจลักษณะ กล่าวคือ มีกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวน กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญทางด้านนี้โดยเฉพาะ เช่น เป็นผู้ที่จบปริญญาทางกฎหมายหรือมีประสบการณ์ในการสอบสวน มีการกำหนดระยะเวลาสอบสวนเพื่อเร่งรัดให้คณะกรรมการสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และที่สำคัญบทลงโทษทางวินัยก็มีความรุนแรงถึงขั้นต้องออกจากการประกอบอาชีพ และโทษบางสถานได้แก่โทษไล่ออกจากราชการ ทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิประโยชน์อะไรเหลืออยู่เลยตลอดอาชีพรับราชการ แต่มาตรการทางจรรยาบรรณวิชาชีพกลับไม่มีสภาพบังคับเช่นนั้น

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 12 และมาตรา 26

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล พ.ศ. 2540 มาตรา มาตรา 12 และมาตรา 27.

พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 13 และมาตรา 28.

พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 13 และมาตรา 28.

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 12 และมาตรา 35.

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 13 และมาตรา 45.

พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 มาตรา 13 และมาตรา 45.

พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 มาตรา 22.

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 มาตรา 14 และมาตรา 29.

นอกจากนี้จรรยาบรรณครู พ.ศ. 2539 บางข้อมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง ต้องอาศัยการตีความ และยากต่อการนำไปปฏิบัติ อาทิเช่น

ข้อ 1 ครูต้องรักและเมตตาศิษย์... การวินิจฉัยว่าพฤติกรรมใด แสดงว่ารัก หรือเมตตา ต้องอาศัยดุลยพินิจในการพิจารณา

ข้อ 4 ครูต้องไม่ทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคมของศิษย์ ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการยากที่จะตีความว่า พฤติกรรมใดเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ของศิษย์

ข้อ 7 กำหนดว่า "... เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ" ไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าพฤติกรรมของการเป็นสมาชิกที่ดีต้องประกอบด้วยพฤติกรรมด้านใดบ้าง

ดังนั้น หากจะยกระดับอาชีพครูให้เป็นวิชาชีพเช่นเดียวกับผู้ประกอบวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร หรือสถาปนิกแล้ว องค์กรวิชาชีพครูจะต้องยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูให้ได้มาตรฐานทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ และควมมีคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพครู โดยเฉพาะในเรื่องจรรยาบรรณครู องค์กรวิชาชีพต้องสร้างกลไกขึ้นมาบังคับให้มีผลเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ โดยในเบื้องต้นต้องกำหนดว่า ผู้ใดจะประกอบอาชีพเป็นครูได้ต้องรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูจากองค์กรวิชาชีพครู และถ้าครูผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่องค์กรวิชาชีพครูกำหนด องค์กรวิชาชีพมีอำนาจสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูได้ ก็จะทำให้องค์กรวิชาชีพครูมีความเข้มแข็งขึ้น ในขณะที่เดียวกันครูก็มีหน้าที่จะต้องประพฤติและปฏิบัติอยู่ในกรอบของจรรยาบรรณ

### 3.3.4 ปัญหาระบบการบริหารวิชาชีพไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบวิชาชีพครูทุกคน

หลักการขององค์กรวิชาชีพเป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพและส่งเสริมการประกอบวิชาชีพ โดยหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพ ได้แก่ ควบคุมมาตรฐานวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพให้มีคุณภาพ ควบคุมวินัยและความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ และควบคุมมิให้บุคคลอื่นเข้ามาประกอบอาชีพ หน้าที่ส่งเสริมการประกอบวิชาชีพ ได้แก่ ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ของผู้ประกอบวิชาชีพ พิทักษ์และรักษาผลประโยชน์สมาชิก และส่งเสริมสถานภาพทางผู้ประกอบวิชาชีพ

การจัดตั้งคุรุสภา ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพครูที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีหลักการเช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ คือต้องการยกมาตรฐานวิชาชีพครูให้สูงขึ้น มีจรรยาบรรณควบคุมความประพฤติของครู ส่งเสริมผู้ประกอบวิชาชีพครูให้มีใจรักและฝักใฝ่ในอาชีพของตน และโดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนี้ได้รวมเอาครูที่ทำการสอนในสถาน

ศึกษาต่าง ๆ ของรัฐ และสถานศึกษาของเอกชนที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการให้เข้ามาอยู่ในองค์กวีวิชาชีพเช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “ครูต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา” พร้อมกับกำหนดไว้ในมาตรา 24 ด้วยว่า “ครู ได้แก่ ข้าราชการครู พนักงานครูเทศบาล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร และผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับเงินเดือนประจำ” จากบทบัญญัติข้างต้นมีข้อสังเกต 2 ประการ คือ

1. กฎหมายว่าด้วยครูไม่มีผลบังคับกับครูที่ทำการสอนอยู่ตามศูนย์หรือหน่วยงานอื่นที่อยู่นอกสังกัดหรือการควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ ครูที่สอนตามศูนย์หรือหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ ดังนี้<sup>24</sup>

#### 1.1 สถานศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

- 1) โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย  
มีสถานศึกษา 11 แห่ง
- 2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ  
มีสถานศึกษา 21 แห่ง
- 3) สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน  
มีสถานศึกษา 29 แห่ง

#### 1.2 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงมหาดไทย

- 1) สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น (โรงเรียนเทศบาล)  
มีสถานศึกษา 488 แห่ง
- 2) สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร  
มีสถานศึกษา 249 แห่ง
- 3) สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร  
มีสถานศึกษา 13 แห่ง
- 4) สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร  
มีสถานศึกษา 130 แห่ง

<sup>24</sup> งานข้อมูลของ NEC ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2540.



- 5) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน  
มีสถานศึกษา 185 แห่ง
  - 6) กรมการพัฒนาชุมชน (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก)  
มีสถานศึกษา 6,366 แห่ง
  - 7) กรมตำรวจ  
มีสถานศึกษา 2 แห่ง
  - 8) สำนักงานแพทย์ กรุงเทพมหานคร  
มีสถานศึกษา 2 แห่ง
- หมายเหตุ สถานศึกษาตาม 1) และ 2) อยู่ภายใต้

บังคับตามมาตรา 24 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

### 1.3 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

- 1) กรมประชาสงเคราะห์
  - กองสงเคราะห์ชาวเขา  
มีสถานศึกษา 159 แห่ง
  - กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น  
มีสถานศึกษา 7 แห่ง

### 1.4 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

- 1) กรมอนามัย (ศูนย์โภชนาการเด็ก)  
มีสถานศึกษา 248 แห่ง
- 2) สถาบันพระบรมราชชนก  
(สถาบันพัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุข)  
มีสถานศึกษา 41 แห่ง

### 1.5 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงกลาโหม

- 1) กรมยุทธศึกษาทหารบก  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
- 2) กรมแผนที่ทหาร  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
- 3) กรมยุทธการทหารบก  
มีสถานศึกษา 7 แห่ง
- 4) กรมกำลังพลทหารเรือ  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง



- 5) กรมยุทธศึกษาทหารเรือ  
มีสถานศึกษา 2 แห่ง
- 6) กรมกำลังพลทหารอากาศ  
มีสถานศึกษา 3 แห่ง
- 1.6 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงคมนาคม
  - 1) กรมเจ้าท่า  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
  - 2) การรถไฟ  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
  - 3) สถาบันการบินพลเรือน  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
- 1.7 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
  - 1) สถานศึกษาเคมีปฏิบัติ  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
- 1.8 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - 1) กรมชลประทาน  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
- 1.9 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงยุติธรรม
  - 1) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง
- 1.10 สภากาชาดไทย
  - 1) วิทยาลัยการพยาบาลสภากาชาดไทย  
มีสถานศึกษา 1 แห่ง

2. ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในตำแหน่งที่มีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางด้านวิชาการที่ทำหน้าที่สอนเหมือนกับข้าราชการครูที่อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ถูกกำหนดให้เป็นสมาชิกของคุรุสภา

จะเห็นได้ว่า ครูในสังกัดหน่วยงานดังกล่าวมาแล้วไม่อยู่ภายใต้บังคับของคุรุสภา คุรุสภาไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูได้ทุกระดับและทุกสังกัด ส่งผลให้การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภาขาดประสิทธิภาพและไม่ได้ผลเท่าที่ควร

### 3.3.5 ปัญหาภาพลักษณ์ของคุรุสภา

ภาพลักษณ์ของคุรุสภาจากบุคคลภายนอกจะมองว่า คุรุสภาเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นที่การทำธุรกิจการค้าและสวัสดิการของครูมาโดยตลอด เนื่องจากปัจจุบันคุรุสภามีบทบาทในเชิงธุรกิจด้วยการจัดให้มี “องค์การค้าของคุรุสภา” มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อจัดหาผลประโยชน์ให้แก่คุรุสภาและอำนวยความสะดวกให้แก่การศึกษาของชาติ แม้ว่าองค์การค้าของคุรุสภาจะมีการบริหารงานแยกจากการบริหารงานของคุรุสภา แต่เนื่องจากองค์การค้าของคุรุสภาไม่มีสถานะทางกฎหมาย (ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) จึงต้องถือว่าองค์การค้าของคุรุสภาเป็นส่วนหนึ่งของคุรุสภา ดังนั้น ภาพลักษณ์ของคุรุสภาในปัจจุบัน จึงเป็นองค์กรที่จัดการทางธุรกิจและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มากกว่าการเป็นองค์กรควบคุมดูแลจริยธรรมและจรรยาบรรณของครู

บทบาทในด้านการส่งเสริมสวัสดิการของครู คุรุสภาได้แบ่งส่วนราชการและโครงสร้างให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร และสำนักงานคุรุสภาในเขตของกรุงเทพมหานคร) และส่วนภูมิภาคคือในระดับจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด) และในระดับอำเภอ (สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ) เพื่อเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของคุรุสภาและให้สมาชิกของคุรุสภาที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศได้รับบริการจากคุรุสภาอย่างทั่วถึง

การแบ่งส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภามีลักษณะเช่นเดียวกัน เนื่องจากคุรุสภาได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสวัสดิการแก่สมาชิกครูเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลให้ครูได้รับสวัสดิการในระดับกองถึง 3 กอง คือ กองสวัสดิการและสวัสดิภาพ กองสุขภาพครู และกองสงเคราะห์ครอบครัว โดยกองสวัสดิการและสวัสดิภาพมีหน้าที่สำคัญในการดูแลมูลนิธิและกองทุนต่าง ๆ ของคุรุสภา รวมถึงการให้บริการหอพักแก่สมาชิกคุรุสภา กองสุขภาพครูให้บริการเกี่ยวกับการบริการ การป้องกัน การรักษาโรคทั่วไปและโรคพื้นแก่สมาชิกคุรุสภาและครอบครัว ตลอดจนประชาชนทั่วไป และเผยแพร่ความรู้เพื่อส่งเสริมสุขภาพพลานามัยแก่สมาชิก กองสงเคราะห์ครอบครัวรับผิดชอบดูแลกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภา (ช.พ.ค.) และกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีที่คุณสมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) ในขณะที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครูเพียง 1 กอง คือ กองวิชาชีพครู มีหน้าที่สำคัญคือวิจัยและพัฒนาระบบ นโยบาย กระบวนการและมาตรฐานในการยกระดับและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู การส่งเสริมด้านวิชาการและวิชาชีพครู ส่งเสริมการเพิ่มความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพครู การให้บริการบริการทางการศึกษา การอบรม การสอดส่องดูแล ควบคุมและส่งเสริมจรรยาบรรณและหอสมุดวิชาชีพครู

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์การแบ่งส่วนงานตามหน้าที่ในพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 พบว่า ในเรื่องการให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษา โดยทั่วไป ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง มีเพียงกองวิชาชีพอครูและกองนโยบาย และแผนเป็นผู้ประสานงานดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ยังไม่มีการระบุชัดเจน ส่วนหน้าที่ในการควบคุมจรรยาบรรณครูและพัฒนาความรู้ความสามารถของครู ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญขององค์การวิชาชีพอครู และยังเป็นหน้าที่หลัก 2 ประการจากทั้งหมด 6 ประการ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้มอบหมายให้กองวิชาชีพอครูรับผิดชอบเพียงกองเดียวเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเป้าหมายและหลักการขององค์การวิชาชีพอครูต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบกับงานที่คุรุสภาปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า งานหลักที่คุรุสภาได้พยายามทำอย่างต่อเนื่องตลอดมา ได้แก่ การส่งเสริมด้านสวัสดิการและการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคคลที่ประกอบวิชาชีพอครูเท่านั้น

## สรุป

ครู เมืองคกรวิชาชีพอครู คือ คุรุสภา ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาวิชาชีพอครูมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2438 โดยเริ่มจากการเป็น “วิทยาทานสถาน” ต่อมาเปลี่ยนเป็น “สภาไวยาจารย์” และ “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” เพื่อให้เป็นที่ฝึกอบรมครู ประสิทธิ์ประสาทความรู้ใหม่ ๆ ให้แก่ครู จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2477 กรมศึกษาธิการได้จัดตั้งสถานที่ฝึกอบรมขึ้นเป็นสมาคม ชื่อ “สามัคยาจารย์สมาคม” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือให้เป็นศูนย์กลางการศึกษา ฝึกการประชุมของคนรุ่นใหม่ และเป็นแหล่งนันทนาการของผู้ประกอบวิชาชีพอครู เมื่อถึง พ.ศ. 2488 คุรุสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และกระทรวงศึกษาธิการได้รวมกิจการของสามัคยาจารย์สมาคมเป็นของคุรุสภา ปัจจุบันคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 ดังนี้

1. ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตรแบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา
2. ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู พิจารณาโทษครู ผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู
3. พิทักษ์สิทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
4. ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร
5. พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพ และประสิทธิภาพของครู

แม้ว่าคุรุสภาจะเป็นองค์กรวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของคุรุสภา พบว่า คุรุสหายังขาดลักษณะบางประการในการเป็นองค์กรวิชาชีพที่สมบูรณ์ สืบเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารงานของคุรุสภา คุรุสภามีฐานะเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แต่โครงสร้างการบริหารงานของคุรุสภาตกอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการ และโครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาคไม่ชัดเจน และไม่มีบุคลากรของตนเองโดยเฉพาะ จำเป็นต้องอาศัยข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ปฏิบัติงานของคุรุสภา ดังนั้น การดำเนินงานของคุรุสภามักอยู่ในวงจำกัดภายใต้นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และระเบียบต่าง ๆ ส่วนมากจะอิงระเบียบของทางราชการ

ปัญหาข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งคุรุสภาขึ้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณ ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาให้สามารถรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ รวมทั้งต้องขอจำกัดสิทธิใด ๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพครู จึงอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูในปัจจุบันยังมิใช่การควบคุมการประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรและกฎหมายรองรับอย่างแท้จริง

ปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพครู เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของคุณสมบัติทั่วไปในการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู หรือการประกอบอาชีพครูในสถานศึกษาเอกชน ในทางกลับกันผู้ประกอบวิชาชีพครูไม่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ประกอบกับบทลงโทษสมาชิกผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณโดยให้ออกจากการเป็นสมาชิกคุรุสภา ไม่มีผลกระทบต่อการประกอบวิชาชีพครู ครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณสามารถประกอบวิชาชีพครูต่อไปได้ เพียงแต่ไม่อาจได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตอบแทนจากการเป็นสมาชิกคุรุสภาเท่านั้น คุรุสภาจึงไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูให้ประพฤติตนอยู่ในกรอบอันเหมาะสมได้

ปัญหาระบบการบริหารวิชาชีพไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบวิชาชีพครูทุกคน เนื่องจากพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ไม่มีผลบังคับกับครูในสังกัดหน่วยงานอื่น เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

ปัญหาภาพลักษณ์ของคุรุสภา บทบาทของคุรุสภาที่เด่นชัดและเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อส่งเสริมชีวิตและความเป็นอยู่ให้ครูและสมาชิกซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีองค์การค้ำของคุรุสภาเป็นหน่วยงานทางธุรกิจเพื่อหารายได้สนับสนุนการดำเนินงานของคุรุสภา ทำให้คุรุสภาถูกมองว่าเป็นองค์กรที่จัดการทางธุรกิจ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มากกว่าเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลจริยธรรมและจรรยาบรรณของครู



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 4

### การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ครูและวิชาชีพครู นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไป ทั้งนี้เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ให้ครูเป็นวิชาชีพที่มีคุณค่าสมกับเป็นวิชาชีพอย่างแท้จริง การที่จะยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ ส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครู องค์กรวิชาชีพครูย่อมมีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาผู้ที่ประกอบวิชาชีพครูให้มีมาตรฐานทั้งด้านความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะที่เหมาะสมในการเป็นครูอย่างแท้จริง<sup>1</sup> ตลอดจนควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ ในบทนี้ จะศึกษาถึงหลักสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความเป็นมาและสาระสำคัญของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และความพยายามที่จะจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครูตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

#### 4.1 หลักสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ

หลักกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นเครื่องมือสำคัญทางกฎหมายที่รัฐให้กับเอกชนทุกคน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม และรัฐต้องให้ความเคารพไม่ละเมิดต่อสิทธินี้ภายใต้หลักนิติรัฐ (legal state) เว้นแต่จะมีเหตุผลสำคัญและจำเป็นเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (public interest) และมีกฎหมายให้อำนาจเช่นนั้น

##### 4.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิ” (right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ประกอบด้วยสิทธิในทางมหาชน (public rights) และสิทธิในทางเอกชน (private rights) อาทิ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในครอบครัว เป็นต้น

“เสรีภาพ” (liberty) หมายถึง อำนาจของบุคคลที่จะตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, รายงานการวิจัยบทบาทขององค์กรวิชาชีพครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2529), หน้า 1.

<sup>2</sup> วีระ โฉมฉาย และคณะ, กฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 13 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 463.



เสรีภาพโดยทั่วไปจึงมีความหมายต่างกับสิทธิ อย่างไรก็ตามถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครอง เสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วย ดังที่มักมีผู้เรียกรวม ๆ กันไปว่า สิทธิและเสรีภาพ หรือสิทธิในเสรีภาพ (right to liberty)<sup>3</sup>

#### 4.1.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยไว้หลายประการ ซึ่งสามารถกำหนดหรือแบ่งสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท<sup>4</sup> ดังนี้

ประการแรก สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิบริบูรณ์ (absolute rights) ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดไม่อาจถูกจำกัดได้

ประการที่สอง สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative rights) หรือสิทธิเงื่อนไข (qualified rights) ซึ่งหมายความว่า มิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นกรอบไว้

ประการที่สาม สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิที่จำกัด (restricted rights) ซึ่งหมายความว่า อาจถูกจำกัดได้เสมอและค่อนข้างง่ายมาก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้อาจทำได้โดยกฎหมาย และเป็นกฎหมายประเภทใดก็ได้

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงสามารถจัดกลุ่มตามลักษณะและประเภทดังกล่าวมาแล้วได้ดังนี้<sup>5</sup>

1. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด ที่รัฐไม่อาจจะออกกฎหมายจำกัด ได้แก่ ความเสมอภาคในทางกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (มาตรา 30) การรับโทษอาญา (มาตรา 32) การสันนิษฐานเกี่ยวกับคดีอาญา (มาตรา 33) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 34) เสรีภาพ

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 640-641.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 647-648.

<sup>5</sup> โปรดดู นันทวัฒน์ พรหมานันท์, รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ธันวาคม 2543), หน้า 7-29. อ้างถึงใน พิมพ์ ธรรมพิทักษ์พงษ์, ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 8 (มกราคม - เมษายน 2544) : 71-76.

ในการนับถือศาสนา (มาตรา 38) เสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา 42) สิทธิในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43) เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 47) สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว (มาตรา 53) สิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี (มาตรา 65)

2. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่รัฐอาจออกกฎหมายจำกัดได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญออกเป็นกรอบกำหนดไว้ ได้แก่ เสรีภาพของบุคคลในการเดินทาง (มาตรา 36) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 37) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 39) สิทธิของบุคคลที่มีเหนืออสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 49) เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 44) เสรีภาพในการรวมตัวเป็นหมู่คณะ (มาตรา 45) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา 50) การเกณฑ์แรงงาน (มาตรา 51)

3. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดได้ โดยมีได้อยู่ในเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 31) เสรีภาพในเคหะสถาน (มาตรา 35) การใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ (มาตรา 40) เสรีภาพในการเสนอข่าวและความคิดเห็น (มาตรา 41) สิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา 46) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 48) สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ (มาตรา 52) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54 และมาตรา 55) สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 56) การคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 57) สิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารจากรัฐ (มาตรา 58) สิทธิในการรับคำชี้แจงหรือเหตุผลจากรัฐ (มาตรา 59) สิทธิในการมีส่วนร่วมกระบวนการพิจารณาของรัฐ (มาตรา 60) สิทธิในการร้องทุกข์ (มาตรา 61) สิทธิการฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 62) สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ (มาตรา 64)

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตจำนงทางการเมือง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 170) สิทธิในการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214) สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 304) และสิทธิเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ตั้งแต่มาตรา 237 มาตรา 247 เป็นต้น

#### 4.1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง<sup>6</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างมากมายเพียงใดก็ตาม แต่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจจะถูกจำกัดได้ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการแรก สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดโดยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ร่วมอยู่ในชุมชนหรือสังคม เพราะการอยู่ร่วมกันในชุมชนและสังคมย่อมมีความเป็นไปได้ที่บุคคลแต่ละคนจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ และอาจล่วงละเมิดหรือล่วงล้ำเกินเลยเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือต่างคนต่างล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามารักษาความสงบเรียบร้อย โดยการจัดระเบียบของชุมชนหรือสังคมเพื่อให้ชุมชนหรือสังคมอยู่อย่างปกติสุข

ประการที่สอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดโดย “ผลประโยชน์ของมหาชน” หรือ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) เพราะในชุมชนหรือสังคมนอกจากบุคคลจะมีผลประโยชน์ของตนเองแล้ว ในชุมชนหรือสังคมยังมีผลประโยชน์ของประชาชนคนอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามารักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือประเทศชาติไว้

จากเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงอาจใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เพราะโดยหลักการแล้วหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะแล้ว และหากมีความจำเป็นต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งแต่เพียงประการเดียว รัฐต้องเลือกประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของส่วนรวมหรือของคนส่วนใหญ่เป็นลำดับแรก สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ย่อมถูกจำกัดได้เสมอ แต่ในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจะต้องมีการป้องกันมิให้ผู้ปกครองรัฐสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจหรือปราศจากเหตุผล

ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคแรก<sup>7</sup> จึงได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนี้

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

<sup>7</sup> มาตรา 29 วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้”

(1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(4) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น

การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองดังที่กล่าวมาแล้ว จะต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย<sup>8</sup>

#### 4.1.4 การยกเว้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหรือเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberal Economy) ในปัจจุบัน หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญได้เข้ามารองรับหลักการพื้นฐาน ซึ่งจำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจไว้ 3 ประเภท คือ

1. การเคารพกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล
2. การเคารพเสรีภาพในการประกอบกิจการ (ทุก ๆ ด้าน)
3. หลักการแข่งขันโดยเสรี<sup>9</sup>

สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 50 ระบุไว้ว่า

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

<sup>9</sup> สุรพล นิธิไกรพนธ์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ”, วารสารนิติศาสตร์, 21 (กันยายน 2534) : 382.

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี เป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (relative rights) หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข (qualified rights) หมายความว่า มิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบไว้ กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ในภายหลังได้ ต่างกับสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้อย่างสมบูรณ์ (absolute rights) คือ ไม่มีเงื่อนไข รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด ที่รัฐไม่อาจจะออกกฎหมายจำกัดได้ เช่น การนับถือศาสนาต่าง ๆ<sup>10</sup>

การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีนี้ สามารถกระทำได้โดยกฎหมายธรรมดาของรัฐสภา ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหรือชั่งน้ำหนักความเกี่ยวข้องของงานที่จะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นว่ามีความเกี่ยวพันมากน้อยเพียงใดกับสังคม ถ้ามีความเกี่ยวพันมาก มีจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจที่ยอมรับได้ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก็มีความชอบธรรมที่จะจำกัดสิทธินั้น<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี โดยการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมาย 2 ประการ

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสารจำกัด, 2538), หน้า 49.

<sup>11</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : พี เจ เพลท โปรเซสเซอร์, 2538), หน้า 83.



ต่อไปนี้ ซึ่งหากมีการตรากฎหมายซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปดังกล่าวนี้แล้ว การกระทำนั้นย่อมขัดรัฐธรรมนูญ<sup>12</sup>

1.) หลักความเสมอภาค หรืออีกนัยหนึ่งสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันนี้ มีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ<sup>13</sup> โดยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 5 ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าแห่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และในมาตรา 30 ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” ตามหลักรัฐธรรมนูญนี้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติมีการแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ฯลฯ และปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกัน และต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป ซึ่งการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทนี้จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรแก่การรับฟัง การแยกบุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป โดยปราศจากเหตุผลที่ “รับฟังได้” (raison objectivement plausible) ถือว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติ” หรือ “เลือกที่รักมักที่ชัง” (discrimination) ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน เช่น การกำหนดว่าบุคคลที่จะมีสิทธิสมัครสอบแข่งขันเป็นผู้พิพากษาจะต้องเป็นเพศชายเท่านั้น จะต้องมีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้ว่าเพศหญิงไม่เหมาะแก่การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้อย่างไร

<sup>12</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 69-79.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.



ดังนั้น ในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักแห่งความเสมอภาค และในกรณีที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่จำเป็นแก่การบังคับให้การเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท และในกรณีที่ผู้ดูแลพินิจออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออีกนัยหนึ่ง ตัดสินใจเลือกออกมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ใช้ได้ ก็จะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนี้ด้วยเช่นกัน

2) หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation)<sup>14</sup> หลักแห่งความได้สัดส่วนนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ สามหลักการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (principle of suitability) หลักแห่งความจำเป็น (principle of necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense)<sup>15</sup>

หลักแห่งความเหมาะสม บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ตนออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ฝ่ายบริหารต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าวและไม่มีผลใช้บังคับได้ จะเห็นได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมนี้เรียกร่องความสัมพันธ์เชิงเหตุ (cause) และผล (effect) ระหว่างมาตรการที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยให้มาตรการที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับเป็นเหตุ (cause) และสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล (effect) ดังนั้น หลักแห่งความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก (common sense) นั่นเอง มาตรการที่ไม่อาจก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจะให้เกิดได้อย่างแน่แท้ หรือมาตรการที่ก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับที่ต้องการจะให้เกิดแท้ที่จริงแล้วเป็นมาตรการที่ไร้ความหมายอย่างสิ้นเชิงในสายตาของคนที่มิสติสัมปชัญญะเต็มบริบูรณ์ และเนื่องจากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางบริหารล้วนแล้วแต่เป็นคนที่มีจิตไม่วิกล ดังนั้น หากฝ่ายบริหารออกมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตาม

<sup>14</sup> Paul Muller, Le principe de la proportionnalité, Revue de droit suisse, Bale, 1978, P.198. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 73.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

เจตนาารมณหรือความมุ่งหมายของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ฝ่ายบริหารประสงค์จะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างหนึ่งนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น อันเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power)

หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนาารมณหรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งในแต่ละมาตรการมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากน้อยต่างกัน ฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จะต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า” ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหาย อันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/ หรือแก่สังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใด มาตรการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ หลักแห่งความได้สัดส่วนนี้จึงเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องทำการชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่า หากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/ หรือแก่สังคมโดยส่วนรวม ฝ่ายบริหารต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม เมื่อบังคับตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบกันอย่างเคร่งครัดแล้ว ในกรณีมาตรการต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับได้ทุกมาตรการ ก่อความเสียหายแก่เอกชนและ/ หรือสังคมโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับ ฝ่ายบริหารต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างใด ๆ เลยทีเดียว

กล่าวโดยสรุป หลักแห่งความได้สัดส่วน บังคับให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิด

ประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ประชาชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวม

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือได้ว่ามีสภาพบังคับในฐานะเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ดังนั้น ย่อมนำมาใช้ประกอบการตีความหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ได้

เนื่องจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 50 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ใน... โดยมาตรา 29 กำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้... ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น ในการร่างกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ด้วย

#### 4.2 ความพยายามที่จะจัดให้มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ให้จัดตั้งคุรุสภาขึ้น แต่เนื่องจากคุรุสภามีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยตรงเหมือนอย่างแพทยสภา สภานายความ สภาวิศวกร ฯลฯ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติให้ครูต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และมีกฎระเบียบควบคุมการประกอบวิชาชีพไว้ คุรุสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของครูมากกว่าการควบคุมหรือส่งเสริมการประกอบวิชาชีพเหมือนวิศวกร แพทย์ ทนายความ ฯลฯ<sup>16</sup> ดังนั้น จึงมีข้อเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเหมือนผู้ประกอบวิชาชีพอื่น ทั้งนี้ คุรุสภาได้มีการดำเนินการยกร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จำนวน 5 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2531 พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538

<sup>16</sup> กุลพล พลวัน, รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ..... (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541), หน้า 76.

การดำเนินการยกเว้นแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู เมื่อ พ.ศ. 2524 นั้น ครูสภา ได้ดำเนินการจนถึงการนำเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร แต่สภายุบเสียก่อน ในปี พ.ศ. 2529 และการยกเว้นแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครูต่อ ๆ มา ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามกลไกทางการเมือง จนถึง พ.ศ. 2538 ซึ่งมีการยุบสภาเป็นครั้งสุดท้าย<sup>17</sup>

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ในปี 2536 คณะกรรมการอำนวยการครูสภา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยแต่งตั้งนายสุวัฐ ศิลปอนันต์ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน นอกจากนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และจัดประชุมสัมมนาเพื่อสรุปแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระหว่างวันที่ 6-10 มีนาคม 2538 ณ จังหวัดนครปฐม ในประเด็น

1. องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการครูสภา
2. กำหนดให้มีคณะกรรมการครูสภาจังหวัด คณะกรรมการครูสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการครูสภาอำเภอ และกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการครูสภาทั้งสามระดับ
3. ให้มีสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการครูสภาจังหวัด คณะกรรมการครูสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการครูสภาอำเภอ
4. การกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู
5. การประชุมผู้แทนครูสภาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

จากผลการประชุมสัมมนาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ 1 กันยายน 2538 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีก ดังนี้

1. สาระพระราชบัญญัติครูที่คณะกรรมการนำเสนอสมควรได้รับการแก้ไขตามที่เสนอ
2. ข้อสังเกตที่ควรให้ความสนใจ คือ ในส่วนสถานภาพของครูสภาไม่มีการนำเสนอ เพราะพระราชบัญญัติครูกำหนดให้ครูสภาเป็นสภาของครูในกระทรวงศึกษาธิการ และกำหนดให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกตามกฎหมาย ซึ่งข้อกำหนดของกฎหมายข้อนี้ทำให้ครูสภาไม่มีฐานะเป็นองค์กรวิชาชีพครูโดยสมบูรณ์ ครูสภาไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ ครูสภาไม่ใช่ข้าราชการ จึงทำให้

<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการครูสภา, การกำหนดแนวทางในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครูสภาลาดพร้าว, 2537), หน้า 3.

ครูสภาไม่สามารถเป็นสมาชิกองค์การวิชาชีพระหว่างประเทศได้ ควรมีการหารือเรื่องสถานภาพของครูสภาให้ชัดเจน และเสนอแก้ไขให้ชัดเจนในคราวเดียวกัน

3. ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาการดำเนินงานขององค์การค้ำของครูสภา ซึ่งเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 5 (3) แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อศึกษาการดำเนินงานขององค์การค้ำของครูสภา ซึ่งมีทุนดำเนินการกว่า 2,000 ล้านบาท ว่าควรปรับปรุงองค์การอย่างไร มีความสำคัญกับกระทรวงศึกษาธิการอย่างไร ให้ผลประโยชน์แก่สมาชิกครูสภาอย่างไร ก่อนดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครูในคราวนี้ด้วย<sup>18</sup>

ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อให้สามารถส่งเสริมการประกอบวิชาชีพครูได้อย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น แต่ในที่สุดก็มีการยุบสภาในปี พ.ศ. 2538

#### 4.2.1 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู

การให้ความสำคัญแก่วิชาชีพครูได้ปรากฏในนโยบายรัฐบาลหลายยุคหลายสมัย ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ นโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาและสังคมของรัฐบาลในอดีตถึงปัจจุบัน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2534) มองเห็นความสำคัญของการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพครูโดยได้กำหนดนโยบายในส่วนนี้ว่า

“วางมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพโดยเฉพาะสาขาวิชาที่มีความต้องการสูง”

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2535) กำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู ว่า

“จะพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและมาตรฐานบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพอย่างแท้จริง โดยการปรับกระบวนการผลิตและการใช้ ตลอดจนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ปรับปรุงสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่บุคลากรในสถาบันการศึกษาทุกระดับ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจและความภาคภูมิใจในอาชีพ”

<sup>18</sup> สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, รายงานการวิจัยเอกสารเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น, 2542), หน้า 103-105.



รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2538) กำหนดนโยบายด้านการผลิตและพัฒนาครูไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

“1) ปฏิรูปการผลิตครูและพัฒนาครูประจำการอย่างเป็นระบบและเสริมสร้างเครือข่ายทั่วประเทศ โดยเร่งพัฒนาครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลนเป็นลำดับแรก และเร่งพัฒนาในด้านคุณธรรมและจริยธรรม

2) ดำเนินการด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เพื่อส่งเสริมขวัญกำลังใจและความมั่นคงให้กับครู และพัฒนาองค์ความรู้วิชาชีพครูในสาขาวิชาต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนากองทุนกาญจนาภิเษก และระดมทุนจากภาคเอกชน เพื่อจัดตั้งกองทุนสำหรับให้ครูผู้โดยจ่ายดอกเบียดำ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพครู”

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (2539) ประกาศว่า

“รัฐบาลจะยกระดับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งเร่งรัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู”

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540) ได้ประกาศแนวทางในการพัฒนาวิชาชีพครูว่า

“จะเร่งพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับเพื่อให้ครูได้ทำงานอย่างมีเกียรติ โดยปฏิรูปกระบวนการผลิตครู และการพัฒนาครู เน้นการผลิตในสาขาขาดแคลน ตลอดจนจนสร้างเกณฑ์มาตรฐานเพื่อการยกย่องให้รางวัลครูที่ดีและเก่งมีความก้าวหน้าในอาชีพ โดยส่งเสริมสวัสดิการของครู”

และล่าสุดรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544) ได้แถลงนโยบายพัฒนาวิชาชีพครูว่า

“ส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชน รวมทั้งพัฒนาและผลิตครูที่มีคุณภาพและคุณธรรม”

จากนโยบายของหลายรัฐบาลที่กล่าวถึงข้างต้น ย่อมบ่งบอกให้ทราบว่า รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาวิชาชีพครู แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่ผ่านมามีเวลาในการบริหารประเทศค่อนข้างสั้น และไม่ต่อเนื่อง นโยบายที่ประกาศออกมาจึงขาดการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ความตั้งใจในการพัฒนาวิชาชีพครูของแทบทุกรัฐบาลในอดีตจึงไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>19</sup>

<sup>19</sup> ดิเรก พรสีมา, รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประเด็นการพัฒนาวิชาชีพครู (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541), หน้า 21.

#### 4.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาวิชาชีพครูเป็นอย่างมาก โดยมีกฎหมายหลายฉบับออกมารองรับวิชาชีพครู นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการพัฒนาประเทศในบริบทใหญ่<sup>20</sup> ได้มีเจตนารมณ์ในการสนับสนุนการปฏิรูประบอบการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพครู<sup>21</sup> กล่าวคือ

“มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพทางวิชาการ

การศึกษอาบรม การเรียนการสอน การวิจัย การเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

การจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษอาบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษอาบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาศึกษาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ”

<sup>20</sup> วันชัย ดนัยตโมนุท, ผลจาก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่มีต่อการศึกษาไทย,

(กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชนจำกัด, 2542), หน้า 14.

<sup>21</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่ององค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา : รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันที่ 28 มิถุนายน 2543.

จากบทบัญญัติในทั้ง 3 มาตราดังกล่าว ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการศึกษาของชาติฉบับแรกของประเทศ<sup>22</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวិทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญา ท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติและให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้นจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### 4.2.2.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542<sup>23</sup>

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งหมายให้การศึกษาไทยจะเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุข สนุกกับการเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิตเต็มตามศักยภาพ มีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย สามารถศึกษาได้ตลอดเวลา มีความสามารถในการประกอบการ มีความเป็นเอกในการแข่งขันอย่างมีจริยธรรมและคุณธรรม สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาทุกประเภทในการศึกษาหาความรู้ตลอดชีวิต การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐมีเอกภาพด้านนโยบาย แผนและมาตรฐาน

<sup>22</sup> พนม พงษ์ไพบูลย์, คำชี้แจงประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2542), ไม่ปรากฏหน้า.

<sup>23</sup> สมเชาว์ เกษประทุม, ครูยุคปฏิรูป (กรุงเทพมหานคร : พัฒนาศึกษา, 2544), หน้า 10-11.

และมีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความพร้อม ยังให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ที่เข้มแข็ง และมีความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนและระหว่างชุมชน ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นบุคลากรวิชาชีพที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูง มีการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีงบประมาณและทรัพยากรเพียงพอในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของทุกส่วนในสังคมจะทำให้ผู้เรียนสามารถเลือกการศึกษาได้หลายรูปแบบและหลายประเภท ระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นผลให้ผู้เรียนในสถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความรู้ความสามารถและทักษะเชิงวิชาการและวิชาชีพ รวมทั้งเป็นผู้มีความรับผิดชอบ มีเจตคติที่ดีในการพัฒนาความรู้ความสามารถตลอดเวลา เพื่อนำไปพัฒนาตนเองและสังคม และเป็นผู้มีความกล้าหาญทางจริยธรรม

#### 4.2.2.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542

สารสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย การกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา การบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนการส่งเสริมเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ

ในการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา การจัดระบบครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา และการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (มาตรา 75) เพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว พร้อมกับกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในรูปพระราชบัญญัติใหม่ แก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติเดิมและจัดทำกฎหมายลำดับรองในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับตามความเหมาะสม อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวอย่างเบ็ดเสร็จ แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

#### 4.2.3 การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542

การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู บัญญัติไว้ในหมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุว่า

“ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษามีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารงานของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษ และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด

จัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารการศึกษ และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ความในวรรคสองไม่ใช้บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาตามมาตรา 18 (3) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษาและวิทยาการพิเศษทางการศึกษา

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา”

บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู ให้มีมาตรฐานเช่นวิชาชีพอื่น ๆ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพทางการศึกษาที่สำคัญ ด้วยการรับรองคุณภาพมาตรฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็น การควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษานั้นที่ สามารถทำหน้าที่สอนและบริหารสถานศึกษาหรือบริหารการศึกษได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาคือเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติ ความเหมาะสม ตลอดจนกำกับดูแลมาตรฐานและจรรยาบรรณของครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ถือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่มีศักยภาพเข้ามาเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งจรรยาบรรณและจรรยาบรรณของบุคลากรเหล่านั้นไว้อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ประกอบวิชาชีพนั้น



### หลักการและสาระสำคัญของการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

การควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษามีหลักการและสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

4.2.3.1 สถานภาพขององค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

4.2.3.2 การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

#### 4.2.3.1 สถานภาพขององค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรวิชาชีพในรูปแบบของสภาวิชาชีพ เป็นองค์กรอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลาย แต่ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กรของรัฐ ดังนั้นความเป็นอิสระของสภาวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กับการควบคุมของรัฐ แต่การควบคุมของรัฐที่มีอยู่เหนือสภาวิชาชีพ เป็นการควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของสภาวิชาชีพเท่านั้น มิใช่การควบคุมแบบสั่งการบังคับบัญชาแต่เป็นการควบคุมแบบการกำกับดูแล

คำว่า “กำกับดูแล” นั้น ใช้อธิบายถึงการที่ตัวแทนของรัฐในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivites territoriales) องค์กรมหาชนอิสระ (etablissements publics) หรือ รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

อำนาจกำกับดูแลนั้นต่างกับอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับ (controleur) และผู้ถูกควบคุมกำกับ (controle) อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionne) อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและรูปแบบที่รัฐบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่ง (ordres) โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเพียงแต่ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมตามพระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิก หรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตน และอาจมีคำสั่งแทน (substituer) องค์กรดังกล่าวได้ก็ตาม แต่อำนาจเหล่านี้จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงมิใช่อำนาจทั่วไปอย่างที่ปรากฏในอำนาจบังคับบัญชา

ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ได้สรุปอำนาจบังคับบัญชาไว้อย่างน่าสนใจไว้ว่า “อำนาจควบคุมบังคับบัญชานั้นเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบสำหรับการปกครองภายในองค์กรจัดทำบริการสาธารณะหรือฝ่ายปกครองนั่นเอง อำนาจเช่นนี้มุ่งไปที่การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการได้ทุกประการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ ทั้งยังรวมไปถึงการที่จะเพิกถอน เปลี่ยนแปลง หรือกระทำการแทนในเรื่องที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือได้ปฏิบัติไปแล้วอีกด้วย ลักษณะเหล่านี้ของอำนาจควบคุมบังคับบัญชาแสดงให้เห็นชัดเจนว่า อำนาจเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับการนำไปใช้กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยให้มีความอิสระ (autonomie) แยกออกไปจากฝ่ายปกครอง อำนาจควบคุมบังคับบัญชาประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ เป็นอำนาจที่จะสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม (pouvoir de instruction) เป็นอำนาจที่จะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา (pouvoir de reformation) และผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจนี้กระทำการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ (pouvoir de substitution) จึงจะเห็นได้ว่า อำนาจบังคับบัญชาไม่สอดคล้องกันเลยกับหลักการแห่งความเป็นอิสระ”

เมื่ออำนาจบังคับบัญชาไม่เหมาะสมกับองค์กรอิสระ ดังนั้นจึงกำหนดให้เป็นอำนาจกำกับดูแล แต่การควบคุมกำกับที่รัฐปฏิบัติต่อองค์กรอิสระนั้น กล่าวได้ว่า เป็นกรณีพิเศษเฉพาะที่อาจเรียกได้ว่า เป็น*การกำกับดูแลกึ่งบังคับบัญชา* (tutelle quasi-hierarchique)<sup>24</sup> เนื่องจากการกำกับดูแลที่เข้มงวดต่อองค์กรในรูปแบบนี้ขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้อิสระ ด้วยการจัดตั้งองค์กรขึ้นนอกระบบราชการปกติแก่องค์กรเหล่านี้ อันเนื่องมาจากเหตุผลพิเศษทางเทคนิคที่ประสงค์ให้มีองค์กรอิสระมาดำเนินกิจกรรมที่อยู่นอกเขตงานของระบบราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว แม้ว่าภารกิจขององค์กรอิสระจะแตกต่างจากระบบราชการไปบ้าง แต่มิได้มีความแตกต่างมากจนเกิดคุณภาพงานใหม่ จนถึงกับทำให้องค์กรอิสระที่รับผิดชอบกลายเป็นองค์กรพิเศษแตกต่างไปจากฝ่ายปกครองอย่างสิ้นเชิง เช่นกรณีรัฐวิสาหกิจ หากแต่ยังคงเป็นองค์กรพิเศษภายในฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้น การกำกับดูแลองค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชน จึงมีลักษณะสำคัญใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชาอย่างมาก

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำกับดูแลมีหลักการสำคัญอยู่ที่ว่า องค์กรผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเหนือผู้กำกับดูแลได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และจะตีความขยายอำนาจกำกับดูแลมิได้<sup>25</sup>

<sup>24</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล,” วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 88.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-92.

ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรอิสระจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางปกครองตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กร และเมื่อคำนึงถึงความสำคัญ ภารกิจ งบประมาณ และอำนาจพิเศษขององค์กรอิสระแล้ว ก็เห็นได้ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรอิสระ น่าจะได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจขององค์กรนั้น ๆ เท่านั้น<sup>26</sup>

#### 4.2.3.2 การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

สภาวิชาชีพมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในการเผยแพร่ความรู้แก่ผู้เรียนให้ได้รับการถ่ายทอดทั้งเนื้อหาสาระ และกิจกรรมการฝึกทักษะ กระบวนการคิดและการจัดการ การเผชิญสถานการณ์ การนำความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรมและค่านิยมที่ดีงามให้แก่ผู้เรียนนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตวิญญาณของความเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพของผู้เรียนและจะต้องมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดีงามสมศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา โดยมีสภาวิชาชีพทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนได้ว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากสภาวิชาชีพได้รับการกลั่นกรองและอยู่ในความควบคุมของสภาวิชาชีพนี้มาอย่างดี และยังเป็น การควบคุมการประกอบวิชาชีพอีกรูปแบบหนึ่งด้วย เพราะเป็นการจำกัดให้ผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเท่านั้นที่สามารถทำหน้าที่สอนและบริหารสถานศึกษาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยสภาวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจะเป็นผู้ควบคุมคุณสมบัติ ความเหมาะสมตลอดจนมาตรฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพว่า สมควรได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีศักยภาพเข้ามาเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนเป็นการประกันคุณภาพในการจัดการศึกษาด้วย

<sup>26</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทกราฟฟิคฟอรัม (ไทยแลนด์) จำกัด, 2543), หน้า 140-141.

#### 4.2.3.2.1 บุคคลที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู<sup>27</sup>

ครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน และเป็นผู้นำนโยบายการพัฒนาการจัดการศึกษาไปสู่การปฏิบัติให้สมเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ที่จะประกอบอาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีประวัติและความประพฤติที่ดี มีคุณธรรมและความรับผิดชอบ ตลอดจนจรรยาบรรณตามมาตรฐานวิชาชีพที่สภาวิชาชีพกำหนดขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 4 กำหนดให้

“ครู” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาตั้งแต่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษา ในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

---

<sup>27</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา, เล่ม 2 ,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), หน้า 802-803.

แต่เนื่องจากมาตรา 53 ซึ่งกำหนดให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ<sup>28</sup> โดยเว้นไม่ใช้บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาตามมาตรา 18 (3)<sup>29</sup> ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษาและวิทยาการพิเศษทางการศึกษา<sup>30</sup> รวมถึงคณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา

ดังนั้น จากบทบัญญัติมาตรา 53 ประกอบกับ มาตรา 4 และ 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้ที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ได้แก่

1) ครูที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ได้แก่ บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรี เช่น ครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยพลศึกษา เป็นต้น

2) ผู้บริหารที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรี และผู้บริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

3) บุคลากรทางการศึกษาอื่น ให้เป็นไปตามที่สภาวิชาชีพกำหนด

การกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา นอกจากเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาด้วยการรับรองคุณภาพมาตรฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพอีกรูปแบบหนึ่งด้วย เพราะเป็นการจำกัดให้ผู้ที่มิใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 วรรค 2.

<sup>29</sup> สถานศึกษาตามมาตรา 18 (3) “ศูนย์การเรียนรู้” ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษาออกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 วรรค 4.



เท่านั้นที่สามารถทำหน้าที่สอนและบริหารสถานศึกษาหรือบริหารการศึกษาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยสภาวิชาชีพซึ่งมีหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจะเป็นผู้ควบคุมคุณสมบัติ ความเหมาะสม ตลอดจนมาตรฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพว่า สมควรได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 4.2.3.2.2 บุคคลที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู<sup>31</sup>

1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในโรงเรียนเป็น

ครั้งคราว

โดยหลักการครูทุกคนที่สอนในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรีจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู จึงจะสามารถทำหน้าที่สอนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้การเรียนการสอนและการเผยแพร่ความรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน แต่ในบางกรณีอาจมีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ครูที่เข้ามาทำหน้าที่สอนภายในโรงเรียน เช่น วิทยากรพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องพระหรือนักบวชในศาสนาอื่น ผู้สอนวิชาชีพสาขาอื่นซึ่งเข้ามาให้ความรู้กับผู้เรียนในโรงเรียนเป็นครั้งคราว การกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือใบอนุญาตปฏิบัติการสอนจึงจะสามารถเข้ามาสอนในโรงเรียนได้ อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้เรียนมากกว่าประโยชน์ที่พึงจะได้รับ ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงไม่สมควรอยู่ภายใต้เงื้อมมือของการมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพหลักทางการสอน

แต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย

บุคคลประเภทนี้ ได้แก่ ตำรวจตระเวนชายแดน ที่ทำหน้าที่สอนในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน เนื่องจากตำรวจเหล่านี้มีหน้าที่หลักในการดูแลรักษาความปลอดภัย แต่ก็ทำหน้าที่เสริมหรือภารกิจพิเศษในการสอนในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนด้วย ดังนั้น การพิจารณาว่า ตำรวจตระเวนชายแดนควรมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือไม่ตามหลักการที่กำหนดให้ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู จึงไม่สามารถนำมาใช้ร่วมกันได้ เพราะตำรวจตระเวนชายแดนและครูมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานต่างกันได้กล่าว

<sup>31</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2, หน้า 805-807.

มาแล้ว และแม้ว่าตำรวจตระเวนชายแดนบางคนทำหน้าที่ในการสอนเช่นเดียวกับครูก็ตาม แต่ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพียงชั่วคราว เพราะฉะนั้น การกำหนดให้ตำรวจตระเวนชายแดนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูจึงเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการสร้างภาระให้แก่ตำรวจตระเวนชายแดนมากเกินไป

แต่สำหรับครูที่ทำหน้าที่สอนในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนที่ไม่ได้มีอาชีพเป็นตำรวจตระเวนชายแดนนั้น ก็จะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเช่นเดียวกับครูทั่วไปที่สอนในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา

3) ผู้ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 กำหนดให้ยกเว้นผู้ที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ไว้ดังนี้

1) บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอรรถยาศัย เช่น โรงเรียนกวดวิชา โรงเรียนสอนดนตรี เป็นต้น

2) ผู้สอนในศูนย์การเรียนตามมาตรา 18 (3) ศูนย์การเรียน คือ สถานศึกษาที่จัดขึ้นโดยเอกชน หรือหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรง<sup>32</sup> เช่น ศูนย์การเรียนที่โรงพยาบาลและสถาบันการแพทย์ เป็นต้น

3) คณาจารย์ที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน เนื่องจากคณาจารย์เป็นนักวิชาการและนักวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งมีองค์รววิชาที่ดูแลควบคุมมาตรฐานอยู่แล้ว เช่น แพทย์พยาบาล วิศวกรและสถาปนิก เป็นต้น นอกจากนี้ การสอนในระดับอุดมศึกษาไม่เหมือนกับการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครูจะต้องดูแลและใกล้ชิดกับเด็กโดยตรง

4) ผู้ที่สอนในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21<sup>33</sup>

<sup>32</sup> กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการวิเคราะห์สาระสำคัญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542), หน้า 84.

<sup>33</sup> มาตรา 21 กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการศึกษาเฉพาะทาง หมายถึง การจัดการศึกษาโดยหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยตรง แต่หน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ 2 ประการคือ จะต้องเป็นการจัดการศึกษาตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบุคลากรขึ้นมาทำงานในหน่วยงานของตน หรือเป็นการรับบุคคลทั่วไปแล้วแบ่งปันบุคลากรให้กับหน่วยงานที่ขาดแคลน ตัวอย่างสถานศึกษาที่จัดการศึกษาเฉพาะทาง ได้แก่ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนวิศวกรรมรถไฟ โรงเรียนการไปรษณีย์และคมนาคม โรงเรียนช่างฝีมือทหาร เป็นต้น

เพราะฉะนั้น ครูที่สอนในโรงเรียนที่จัดการศึกษาเฉพาะทางดังกล่าวข้างต้น จึงไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ยกเว้นโรงเรียนที่จัดการศึกษาเฉพาะทางซึ่งมีการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ยังคงจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ครูที่สอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรีต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

สำหรับกรณีของโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น ไม่จัดเป็นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 เพราะแม้โรงเรียนสาธิตจะเป็นสถานศึกษาที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่ในอนาคดทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นก็จะโอนไปเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และครูที่ทำหน้าที่สอนในโรงเรียนสาธิตนั้น หากไม่ใช่บุคลากรในสังกัด ก.ม. ที่มีสถานะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบวิชาชีพเช่นเดียวกับสถานศึกษาอื่นในสังกัดของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากโรงเรียนสาธิตมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากสถานศึกษาทั่วไป คือ เป็นสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัย จึงมีทั้งครูที่ทำหน้าที่สอนประจำภายในโรงเรียนและอาจารย์ในระดับมหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่สอนในโรงเรียนด้วย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สอนในโรงเรียนสาธิตมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู จึงควรใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเช่นเดียวกับกรณีของครูในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน คือ ถ้าเป็นผู้ที่มีอาชีพครูทำการสอนประจำภายในโรงเรียนจะต้องเป็นผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู แต่ถ้าเป็นอาจารย์ที่มีอาชีพสอนในมหาวิทยาลัยมาสอนในโรงเรียนสาธิตก็ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

### 4.3 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....

#### 4.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ....

ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษา อันเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศและสังคม เนื่องจากครูและบุคลากรทางการศึกษา คือผู้ที่มีบทบาทหน้าที่หลักทางด้านกรเรียนการสอน ส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่เด็กซึ่งเป็นอนาคตของชาติให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต ตลอดจนสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข<sup>34</sup> หากมีครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดี มีคุณภาพและศักยภาพ จะทำให้การจัดการศึกษาดำเนินไปอย่างมีคุณภาพ สามารถสร้างและพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ศักยภาพสูง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเข้มแข็ง มั่นคง และพึ่งตนเองได้ของชุมชนหรือท้องถิ่น ครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมีความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติ ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจึงสมควรต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความประพฤติ มีประวัติที่ดีพร้อม ด้วยคุณธรรมและความรับผิดชอบ เพื่อให้สมกับภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและจำเป็นที่รัฐจะต้องมีกฎหมายออกมาควบคุมการประกอบวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษาให้บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นเป็นบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกตามเงื่อนไขของกฎหมาย รวมทั้งมีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ควบคุมดูแลคุณสมบัติของครูและบุคลากรทางการศึกษาเหล่านั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

#### 4.3.2 ลักษณะของกฎหมาย

เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของภาครัฐและเอกชนตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

#### 4.3.3 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ....

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้น<sup>35</sup> เป็นองค์การมหาชน มีระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปีนับแต่วันจัดตั้ง เพื่อดำเนินการจัดทำข้อเสนอตามความหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ได้แก่ การจัดตั้งกระทรวง การแบ่งส่วนงานกระทรวง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา การแบ่งส่วนงานของเขตพื้นที่การศึกษา และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา หมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เงินเดือน และสวัสดิการของข้าราชการครู การเชิดชูเกียรติและให้รางวัลครู การจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา การสนับสนุนและลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีด้านการศึกษา รายได้ของสถานศึกษา การจัดสรรทุนการศึกษา การจัดตั้งกองทุนกู้ยืมและกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษา ตลอดจนเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำ

---

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 75 ให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของพระราชบัญญัตินี้
- (2) เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ของพระราชบัญญัตินี้
- (3) เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 ของพระราชบัญญัตินี้
- (4) เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ต่อคณะรัฐมนตรี
- (5) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี
- (6) อำนวยการที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน  
ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย



กฎหมายรองรับและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และจัดทำข้อเสนอดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งประธานและคณะกรรมการสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 จำนวน 9 คน วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหาร 3 ปี วาระเดียว และให้ยุบเลิกตำแหน่งและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อครบวาระ

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... เสนอนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2544 เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ในขณะเดียวกัน ครูสภาในฐานะองค์กรวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ก็ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... อีกฉบับหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 73<sup>36</sup> แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้วางเงื่อนไขให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อให้ครูสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

#### 4.3.3.1 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... แนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัตินี้สรุปได้ว่า ควรมีการจัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นใหม่ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาแทนครูสภา ซึ่งแต่เดิมมีบทบาทหน้าที่ควบคุมสอดส่องจรรยาบรรณและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่ครู โดยปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของครูสภาตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ให้มีบทบาทหน้าที่เป็นสมาคมวิชาชีพ คือมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิก

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 73 ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 4 การบริหารและการจัดการศึกษา และหมวด 7 ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษามาใช้บังคับ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งต้องไม่เกินสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ส่วนการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปแบบของ สภาวิชาชีพนั้น ควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา ตามความในพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรา 53 วรรค 3 ที่บัญญัติว่า “การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากร ทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด” เพื่อควบคุมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพ ทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

#### 4.3.3.2 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ.... ของคุรุสภา

คุรุสภา ในฐานะองค์กรวิชาชีพครู ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... เพื่อปรับปรุง เพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ให้คุรุสภาซึ่งเป็นสภาวิชาชีพตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เหตุผล และความจำเป็นของการปรับปรุงคุรุสภาให้เป็นสภาวิชาชีพ เนื่องจากในการจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และจัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงาน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ปรับปรุงคุรุสภา ซึ่งเป็น องค์กรวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ให้เป็นสภาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ทั้งนี้ สามารถยืนยันได้จากคำอธิบายของคณะกรรมการร่างพระราช- บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดเจตนารมณ์นี้ไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 73<sup>37</sup> ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 การที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาริเสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ.... จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ดังนั้น แนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมในการจัดให้มีองค์กร วิชาชีพและสภาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา จึงได้แก่ การแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อปรับปรุงคุรุสภาให้สามารถทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพ และสภาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน

ซึ่งจะบังเกิดผลดีต่อวิชาชีพครูและการบริหารประเทศมากกว่าการจัดตั้งสภาวิชาชีพครูขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ

1) ครูสภามีสถานภาพเป็นสภาวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 โดยมีผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ เป็นสมาชิกและเป็นศูนย์กลางของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวอยู่แล้ว การปรับปรุงครูสภาจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพครูเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจะไม่ทำให้เกิดองค์กรวิชาชีพหลายองค์กรในวิชาชีพเดียวกัน ซึ่งต่อไปในอนาคตจะทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกกันได้

2) ครูสภามีความพร้อมที่จะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของสภาวิชาชีพครูได้ทันที โดยไม่ต้องเริ่มต้นงานใหม่ให้ล่าช้า เนื่องจากครูสภาได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูมาเป็นเวลานาน โดยได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพและระดับคุณภาพครู ผู้บริหารการศึกษา ศึกษานิเทศน์ และกำหนดจรรยาบรรณครูด้วย รวมทั้งได้เตรียมการเกี่ยวกับการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้แล้วเช่นเดียวกัน

3) ครูสภา มีอาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรที่พร้อมจะดำเนินงานได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดหาใหม่ให้สิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินในสภาวะที่ประเทศชาติประสบปัญหาเศรษฐกิจเช่นปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงจำเป็นต้องเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อให้ครูสภาซึ่งเป็นสภาวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ทั้งสองฉบับ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ 5 ต่อไป

สถาบันนวัตกรรมการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สรุป

การควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ โดยมีคณะกรรมการสภาทำหน้าที่ในการบริหาร และอยู่ในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา

ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชน ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ผู้ที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย ผู้สอนในสถานศึกษาที่จัดขึ้นโดยเอกชน หรือหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา (ผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี อธิบดี รองปลัด และปลัดกระทรวง เป็นต้น) วิทยากรพิเศษทางการศึกษาและคณาจารย์ที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

และให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เพื่อรองรับการดำเนินงานการจัดระบบครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... โดยมีแนวทางยกร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสรุปได้ว่า ให้จัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นใหม่ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพครูแทนคุรุสภา และให้ปรับเปลี่ยนอำนาจของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ให้มีบทบาทเป็นสมาคมวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือสมาชิกและส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิก และการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปแบบสภาวิชาชีพเป็นองค์การมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

และคุรุสภา ในฐานะองค์กรวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... อีกฉบับหนึ่ง โดยมีแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสรุปได้ว่า ให้ปรับปรุงคุรุสภาให้ทำหน้าที่องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

## บทที่ 5

### ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

ในบทนี้ จะวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

#### 5.1 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ มีบางส่วนที่เหมือนกันและบางส่วนของที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้เปรียบเทียบและแสดงความคิดเห็นเฉพาะส่วนสำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ การควบคุมการประกอบวิชาชีพ และการกำกับดูแล (รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภาอยู่ในภาคผนวก)

##### 5.1.1 วัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

###### 1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 8 มีสาระสำคัญได้แก่ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา ตลอดจนประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

###### 2) ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างของคุรุสภา มาตรา 8 มีสาระสำคัญได้แก่ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ พัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา



ศึกษา และส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ ความมั่นคงและผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ทั้ง 2 ร่าง กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งไว้แตกต่างกัน ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิบัติการศึกษา กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเท่านั้น โดยการควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติตามมาตรฐานหรือจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ซึ่งมีมาตรการควบคุมคือ การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภากำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งไว้มากกว่าร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิบัติการศึกษา กล่าวคือนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาแล้ว ยังกำหนดวัตถุประสงค์เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งคือ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการและผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพครู

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิบัติการศึกษาที่กำหนดให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเท่านั้นมีความเหมาะสม เพราะการควบคุมการประกอบวิชาชีพและการส่งเสริมสวัสดิการแก่ผู้ประกอบวิชาชีพนั้น มีลักษณะงานและความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือการควบคุมการประกอบวิชาชีพมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้ปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยมีมาตรการในการควบคุมคือ การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเท่านั้น ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์และการดำรงอยู่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพจึงไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และจำนวนสมาชิก เนื่องจากลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรเป็นการใช้อำนาจเหนือสมาชิก ส่วนการดำเนินงานด้านสวัสดิการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้สมาชิกได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ จากการเป็นสมาชิกขององค์กร โดยมีมาตรการในการดำเนินงาน คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการจัดสวัสดิการและจัดสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิก เพราะฉะนั้นลักษณะความสัมพันธ์กับสมาชิกและการดำรงอยู่ขององค์กรประเภทนี้จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์ของสมาชิกเป็นสำคัญ และหากจำนวนสมาชิกขององค์กรมีจำนวนมากเท่าใดก็ยิ่งทำให้การดำรงอยู่ขององค์กรมีความมั่นคงยิ่งขึ้นเท่านั้น

จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการด้านการควบคุมการประกอบวิชาชีพกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นจึงมีลักษณะการดำเนินงานและความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน การจัดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานทั้งสองลักษณะนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรและทำให้

ผลการดำเนินงานขององค์กรนั้นขาดความน่าเชื่อถือ เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างการดำเนินงานสองรูปแบบ (conflict of interest) กล่าวคือ ด้านหนึ่งขององค์กรมีหน้าที่ควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรปฏิบัติตามเกณฑ์และมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่อาจจะได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบวิชาชีพ ในขณะที่เดียวกันองค์กรดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกด้วย การทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิกโดยนำเงินบำรุงที่สมาชิกจ่ายให้มาดำเนินกิจการขององค์กร ซึ่งหมายความว่ายิ่งจำนวนสมาชิกมีมากขึ้นเท่าใด ความมั่นคงขององค์กรและการดำเนินงานขององค์กรก็จะเป็นประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น หากมีกรณีที่สมาชิกขององค์กรซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์และมาตรฐานที่องค์กรวิชาชีพกำหนดไว้ องค์กรดังกล่าวจะเลือกทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของสมาชิกและความมั่นคงขององค์กรหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างไร ด้วยเหตุนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการควบคุมการประกอบวิชาชีพจึงสมควรแยกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการส่งเสริมสวัสดิการ เพื่อให้การดำเนินงานทั้งสองด้านสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.1.2 โครงสร้างคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 12 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 27 คน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษา 1 คน กรรมการโดยการแต่งตั้ง 12 คน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา 1 คน คณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์หรือการศึกษา 4 คน และกรรมการที่มาจากการผู้ประกอบวิชาชีพ 12 คน และให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ

#### 2) ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างของคุรุสภา มาตรา 12 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรรมการโดยการแต่งตั้ง 13 คน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา 1 คน ผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครู

และผู้บริหารสถานศึกษา 1 คน คณะบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์หรือการศึกษาศาสตร์ 4 คน และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ 12 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ

สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นสภาวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพทั้งของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาศาสตร์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ถือว่า ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการที่จะควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ โดยมีเจตนารมณ์ในการที่จะคุ้มครองประชาชน มีหน้าที่สำคัญคือ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งมีผลกระทบและเกี่ยวพันบุคคลหลายฝ่าย ทั้งรัฐ สถาบันการศึกษา สถาบันผลิตครู หน่วยงานที่ใช้ครู ตลอดจนผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและรอบรู้ในสาขาวิชาชีพที่กำลังทำหน้าที่อยู่แล้ว ควรจะเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและมีความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในสภาแห่งนี้ ดังนั้น คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นหน่วยผลิตครู หน่วยใช้ครู ตัวแทนจากผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ยุติธรรมในการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 27 คน และร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 28 คน เพราะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม เป็นประธานกรรมการ นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้

1. ประธานกรรมการ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษาด้านกฎหมาย ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สำหรับร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม เป็นประธานกรรมการ

2. กรรมการโดยตำแหน่ง ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 1 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 2 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา ด้านกฎหมายและด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ด้านละ 1 คน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้บริหารการศึกษามาก่อนจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน สำหรับร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา ปรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเป็นด้านการศึกษาพิเศษ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาพิเศษเข้ามาร่วมบริหาร

4. กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ประกอบด้วยกรรมการผู้แทนองค์กรฝ่ายผู้ใช้ครู กรรมการผู้แทนองค์กรฝ่ายผลิตครู และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ

กรรมการผู้แทนองค์กรฝ่ายผู้ใช้ครู ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้เป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา จำนวน 1 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา เพิ่มเติมอีก 1 คน ได้แก่ ผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารการศึกษา

กรรมการผู้แทนองค์กรฝ่ายผลิตครู ได้แก่ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีการสอนในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 4 คน จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 3 คน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำนวน 1 คน ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ จำนวน 12 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยมาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู จำนวน 7 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการครู จำนวน 3 คน ครูจากสถานศึกษาเอกชน จำนวน 2 คน และครูจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา จำนวน 2 คน ทั้งนี้ ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพครูที่มาจากสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รวมอยู่ด้วยอย่างน้อย 1 คน และมาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา จำนวน 5 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐ จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการสถานศึกษา



เอกชน จำนวน 2 คน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา จำนวน 1 คน ทั้งนี้ ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาที่มาจากสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รวมอยู่ด้วยอย่างน้อย 1 คน ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

การกำหนดให้สมาชิกของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ นับว่า เป็นโครงสร้างโดยทั่วไปของการจัดสภาวิชาชีพ เพื่อให้เกิดความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็น และเป็นตัวแทนนำเสนอทัศนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง เป็นประธานกรรมการมีความเหมาะสมแล้ว เพราะจะทำให้การบริหารงานมีความเป็นอิสระจากระบบราชการและปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

สำหรับการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ เพราะในบางครั้งจำเป็นต้องมีผู้ที่สามารถสะท้อนผลประโยชน์ของรัฐหรือของสาธารณะ แต่การกำหนดสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งจะต้องน้อยกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อพิจารณากรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษา ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า กำหนดได้เหมาะสมแล้ว เพราะแนวนโยบายการศึกษา ยังคงกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีภารกิจหลักในด้านจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (12 ปี) และการศึกษาภาคเอกชนมีสถานศึกษาเป็นจำนวนมากที่จัดการศึกษา ดังนั้น การกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ที่สะท้อนผลประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการเหมาะสม

ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น มีความสำคัญมาก โดยทั่วไปกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะเข้าไปดูแล เมื่อพิจารณาจำนวนและคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ กำหนดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ 7 คนเท่ากัน ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภาได้ปรับเปลี่ยนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการ



ศึกษาพิเศษแทน ผู้เขียนเห็นว่า จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คนมีความเหมาะสมแล้ว เพราะประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ไม่เฉพาะแต่การศึกษาโดยตรงเท่านั้น เพราะการศึกษาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสังคม ด้านศาสนา เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในสาขาต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วจึงมีความเหมาะสม นอกจากนี้ ควรคงไว้ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เนื่องจากสภาวิชาชีพทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนรัฐในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้อำนาจมหาชนไม่ว่าจะเป็นการออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ หรือการออกข้อคำสั่งเฉพาะราย ฯลฯ ล้วนแล้วแต่แสดงถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสภาวิชาชีพและสมาชิก และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของสภาวิชาชีพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา จำนวน 1 คน คณะบดีคณะครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 4 คน และกรรมการที่เป็นตัวแทนจากผู้ประกอบวิชาชีพ จำนวน 12 คน โดยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู จำนวน 7 คน และผู้บริหารการศึกษา จำนวน 5 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภาเพิ่มเติมผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน นอกนั้นกำหนดไว้เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดไว้มีความเหมาะสมดี เพราะครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ทั้งองค์กรฝ่ายผู้ใช้ครู องค์กรฝ่ายผลิตครู และผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพ แต่สิ่งที่ยังผู้เขียนเห็นว่า ยังมีความไม่เหมาะสมคือ กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีจำนวนไม่เหมาะสม โดยเป็นกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพครู 7 คน และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา 5 คน ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพครู 8 คน และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา 6 คน เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของผู้ประกอบวิชาชีพเป็นอย่างดี ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิชาชีพที่ให้คณะกรรมการมีที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพนั่นเอง โดยมีอัตราส่วนระหว่างกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งกับกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพแตกต่างกันไปในแต่ละสาขาวิชาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่มักกำหนดให้กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งมีจำนวนน้อยกว่าหรือเท่ากับกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ เช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล มีกรรมการ

ที่เป็นตัวแทนสมาชิกเท่ากับกรรมการโดยตำแหน่งหรือแต่งตั้ง สภานายความมีกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพมากกว่ากรรมการโดยตำแหน่งหรือแต่งตั้ง เป็นต้น เพื่อให้เกิดการดูแลและคานกัน รวมทั้งการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจในการลงคะแนนเสียง และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ

การได้มาของกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้ได้มาโดยวิธีการสรรหาแทนการเลือกตั้งโดยตรง ผู้เขียนเห็นว่ามีเหมาะสมดี เพราะการได้มาของกรรมการประเภทนี้โดยวิธีการเลือกตั้งโดยตรงขัดกับหลักการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามร่างมาตรา 21 (1) คือการออกและเพิกถอนใบอนุญาต อันเป็นอำนาจในการให้ทั้งคุณและโทษ แต่การกำหนดให้การได้มาของกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงสนับสนุน อาจทำให้กรรมการที่มาจากวิธีการเลือกตั้งคำนึงถึงฐานเสียงจนทำให้เกิดผลเสียต่อการใช้ดุลพินิจในกรณีที่จะต้องใช้อำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพได้ ผู้เขียนเห็นว่า การได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพโดยใช้วิธีการสรรหามีความเหมาะสมดี และเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ได้แก่ รัฐ องค์กรผู้ใช้ครู ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรผู้ผลิตครูทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ในสัดส่วนที่เหมาะสมเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ

สำหรับการได้มาของกรรมการประเภทอื่น ได้แก่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาและผู้แทนจากภาคเอกชน ผู้เขียนเห็นสมควรใช้วิธีการให้คัดเลือกกันเอง โดยหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องตามจำนวนที่กำหนดเป็นกรรมการ เพราะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้แทนจากหน่วยงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายย่อมจะอยู่ภายใต้การพิจารณาควบคุม ตรวจสอบความเหมาะสมโดยหน่วยงานที่บุคคลนั้นได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนอยู่แล้ว และหน่วยงานดังกล่าวย่อมต้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมมาเป็นผู้แทนของตน

เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ (ร่างมาตรา 16) ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา เนื่องจากกำหนดให้รัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง เพราะต้องพ้นจากหน้าที่ตามวิถีแห่งการเมือง แต่บทบัญญัติอื่นเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า หลักประกันความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาประการหนึ่งคือ การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพื่อป้องกันการถดถอยตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง โดยวาระไม่ควรกำหนดให้นานเกินไป เพื่อที่คณะกรรมการจะได้มีแนวทางการบริหารงานใหม่ ๆ ตลอดเวลา ดังนั้น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพไว้ 3 ปี และจะแต่งตั้งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ จึงมีความเหมาะสมดี เพราะเป็นการสร้างความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งและเป็นหลักประกันความมีอิสระให้แก่คณะกรรมการ

### 5.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 21 มีสาระสำคัญ ดังนี้ บริหารและดำเนินการสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เปรียงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ และควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

## 2) ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างของคุรุสภา มาตรา 21 มีสาระสำคัญ ดังนี้ บริหารและดำเนินการสภาตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ คณะกรรมการวิชาชีพและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการ ประกอบวิชาชีพ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการวิชาชีพ เรงรัดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการวิชาชีพปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ในนามสภา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษากับอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (ตามร่างมาตรา 9) จึงมี ความใกล้เคียงและเกือบจะทับซ้อนกันอยู่ แตกต่างตรงที่อำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา เป็นอำนาจขององค์กรที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของวัตถุประสงค์ของสภาและ เป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานของสภา เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่าง พบว่า กำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาแตกต่างกัน โดยร่างพระราชบัญญัติของ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อการ ควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเท่านั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา กำหนด อำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้มากกว่าร่างพระราชบัญญัติของสำนักงาน ปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เพื่อการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ทางการศึกษาแล้ว ยังกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งคือ เพื่อการส่งเสริมสวัสดิการ ให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา โดยเพิ่มเติมไว้ในร่างมาตรา 21 (2) ให้คำปรึกษาและ แนะนำแก่คณะกรรมการวิชาชีพและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคง ในการประกอบวิชาชีพ

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การดำเนินกิจการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องมีผู้แทนเป็นผู้ดำเนินกิจการแทน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่แทนสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ก็คือ การบริหารกิจการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มีความเหมาะสมดี อำนาจหน้าที่ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ กำกับ ดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตบุคคลที่ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา รับรองหลักสูตร รับรองวิทยฐานะของสถาบัน รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิปัตร์ รับรองความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ออกข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล เกี่ยวกับนโยบายและปัญหาการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ดำเนินภารกิจอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เรงรัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพปฏิบัติกรตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่งตั้งคณะกรรมการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารและการจัดการเงินและพัสดุ กำหนดนโยบายและการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามร่างมาตรา 21 (9) กำหนดให้คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ผู้เขียนเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กว้างเกินไป เพราะจะทำให้คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงเป็นผู้กำหนด ทำให้คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดคุณสมบัติในเรื่องความเป็นอิสระไป



### 5.1.4 การควบคุมการประกอบวิชาชีพ

#### 1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 46 มีสาระสำคัญคือ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาในสาขาวิชาชีพครู จะต้องมีความประพฤติดีและมีลักษณะต้องห้ามดังนี้ คือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่า อาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ มีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

#### 2) ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา

หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ตามร่างของคุรุสภา มาตรา 48 มีสาระสำคัญคือ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาในสาขาวิชาชีพครูต้องเป็นสมาชิกตามพระราชบัญญัตินี้ และมีความประพฤติดีและมีลักษณะต้องห้ามดังนี้ คือ อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่า อาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ มีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

การควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้ง 2 ฉบับ กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาไว้เช่นเดียวกัน โดยผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่อควบคุมมิให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้ามาประกอบอาชีพ และควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพอยู่แล้วประพฤติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพเช่นเดียวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพอื่น เพื่อให้การประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นที่ยอมรับในสังคม

การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงาน  
 ปฏิรูปการศึกษาไม่ได้กำหนดให้ต้องมีระบบสมาชิก ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา  
 กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องเป็นสมาชิกของสภา จากการ  
 ศึกษาการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมการประกอบ  
 วิชาชีพของประเทศไทยมีสองระบบคือ ระบบการรับเข้าเป็นสมาชิก โดยมีคุณสมบัติตามเงื่อนไข  
 ที่กำหนด และมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เมื่อเป็นสมาชิก เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก  
 พยาบาล ทันตแพทย์ และเภสัชกร เป็นต้น และระบบที่ต้องผ่านการอบรมหรือประเมินก่อนจึงจะมี  
 สิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และจึงมีสิทธิเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพ ได้แก่ หนายความ  
 เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพ  
 มีความเหมาะสม เพราะเป็นไปตามหลักการควบคุมการประกอบวิชาชีพและตามหลักการสากล  
 โดยทั่วไปว่า ผู้ประกอบวิชาชีพใดควรจะได้เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพนั้นด้วย ตลอดจนทำให้  
 องค์กรวิชาชีพมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับวิชาชีพครูและผู้ประกอบ  
 วิชาชีพครูพร้อมกันไปด้วย

### 5.1.5 การกำกับดูแลของรัฐมนตรี

#### 1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรี ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา  
 มาตรา 60 มีสาระสำคัญ คือ กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและ  
 การประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เข้าร่วมประชุมและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการสภาครูและ  
 บุคลากรทางการศึกษา หรือส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา  
 แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการลงมติใด ๆ ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สิ่งเป็นหนังสือให้  
 คณะกรรมการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และจะให้  
 ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากร  
 ทางการศึกษาก็ได้ สิ่งเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัดให้สภาครูและบุคลากรทางการ  
 ศึกษาทบทวนหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากร  
 ทางการศึกษา กฎหมาย ข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการ  
 เฉพาะกิจเพื่อให้กระทำใด ๆ ตามที่มอบหมาย และแต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากร  
 ทางการศึกษาตามมติของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

## 2) ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา

อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรี ตามร่างของคุรุสภา มาตรา 66 มีสาระสำคัญ คือ กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อให้กระทำการใด ๆ ตามที่มอบหมาย และแต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมติของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา กำหนดอำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้รัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

- เข้าร่วมประชุมและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการลงมติใด ๆ ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- สั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และจะให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ได้
- สั่งเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัดให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทบทวนหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมาย หรือข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อให้กระทำการใด ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย เช่น ติดตามประเมินผลเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา รับฟังความคิดเห็น คำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา แล้วรายงานให้รัฐมนตรีทราบ
- แต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเสนอชื่อ

ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา เนื่องจากกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีจึงมีเพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ และแต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น

การที่รัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และทำหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งตนเองทำหน้าที่กำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา ผู้เขียนเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรอิสระ เพราะรัฐมนตรีต้องมาทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของตนเอง ดังนั้น ควรกำหนดให้รัฐมนตรีทำหน้าที่แทนรัฐในการกำกับดูแลให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

## 5.2 ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา พบว่า สภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จัดเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรมหาชน เพราะจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะให้มีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระทางการเงินและทางการบริหารพอสมควร เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา แต่ในส่วนระดับความเป็นอิสระของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอ สืบเนื่องจากปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในนามสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทั้งครู และบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการพัฒนาวิชาชีพ โดยการออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มาใช้บังคับกับผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานที่มีการกำหนดไว้ รวมทั้งจะต้องควบคุมดูแลการประพฤติปฏิบัติตัวของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย หรือมีการกำหนดเพิ่มเติมโดยสภาวิชาชีพก็ตาม อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบและเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐ สถาบันที่ผลิตครู

หน่วยงานที่ใช้ครู และผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการจะต้องมีความรู้ในสาขาอาชีพนั้นเป็นผู้ทำหน้าที่ การควบคุมจึงจะเกิดคุณภาพขึ้นมา ดังนั้น องค์ประกอบของบุคคลที่มาร่วมตัวกันทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้น โดยคำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลที่มาประกอบกันเข้าเป็นคณะบุคคลที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้มอบให้ ฉะนั้น บุคคลที่จะเข้ามาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญทางการศึกษาแล้ว จะต้องเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและมีความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกด้วย

จากหลักโดยทั่วไปคณะกรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้งไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในทางฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการก็ตาม ก็มีหลักที่ปฏิบัติกันอยู่ว่าจะต้องให้มีกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง ตัวแทนของรัฐ บุคคลภายนอกที่ไม่เป็นสมาชิกของวิชาชีพนั้นและบุคคลที่ประกอบวิชาชีพนั้นโดยตรง ในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็นและทัศนคติ และจะได้เป็นที่ยอมรับจากบุคคลในวงการอาชีพอื่น

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วยกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ รวมทั้งสิ้น 27 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา เนื่องจากกำหนดให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ จึงมีกรรมการรวมทั้งสิ้น 28 คน จำแนกเป็น

1. กรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง จำนวน 15 - 16 คน ประกอบด้วย

- รัฐมนตรี 1 คน (ตามร่างของคุรุสภา)
- ปลัดกระทรวง 1 คน
- เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 1 คน
- ผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษา 1 คน
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา 1 คน



- ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งคณบดีคณะ  
 ศึกษาศาสตร์ ศึกษาศาสตร์หรือการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขา  
 ศึกษาศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา 4 คน

- ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน

2. กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ จำนวน 12 คน

- กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู 7 คน

- กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา 5 คน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดองค์ประกอบของสภาครูและบุคลากรทางการ  
 การศึกษา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งและกรรมการที่มาจาก  
 ผู้ประกอบวิชาชีพมีความเหมาะสม เพราะครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของชาติ  
 ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนของรัฐ สถาบันผลิตครู หน่วยงานผู้ใช้ครู และผู้ประกอบวิชาชีพครู เป็นต้น  
 แต่การกำหนดสัดส่วนของกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งกับกรรมการที่มาจาก  
 ผู้ประกอบวิชาชีพยังมีความไม่เหมาะสม เพราะร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่าง ล้วนแต่กำหนดให้  
 กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งและมาจากส่วนราชการมีจำนวนมากกว่ากรรมการ  
 ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งปัญหานี้ก็ได้รับการหวั่นเกรงจากบรรดาผู้ประกอบวิชาชีพทาง  
 การศึกษาในลักษณะที่เกรงว่าคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่  
 อาจจะไม่ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติได้ดีเท่ากับผู้ประกอบวิชาชีพนั่นเอง และ  
 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจจะขาดความเป็น  
 อิสระได้ ผู้เขียนเห็นว่า สัดส่วนจำนวนกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ ควรจะเป็นกรรมการ  
 ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู 8 คน และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา  
 6 คน เพราะกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพเป็นบุคคลที่รู้ปัญหาและความต้องการของ  
 ผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งองค์การวิชาชีพที่ต้องการ  
 ให้คนในกลุ่มอาชีพเดียวกัน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตนไม่ถูกต้องของผู้ร่วมอาชีพ  
 สามารถควบคุมการประกอบวิชาชีพและสอดส่องดูแลกันเองได้ในฐานะของผู้ได้รับผลกระทบโดย  
 ตรง นอกจากนั้น ยังทำให้การกำหนดนโยบาย มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณสอดคล้องกับ  
 ความต้องการส่วนใหญ่ของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ แต่ในขณะเดียวกัน การที่ผู้แทนผู้ประกอบ  
 วิชาชีพเข้ามามีบทบาทในการกำกับ ดูแล ควบคุมมาตรฐานจรรยาบรรณนั้น หากใช้วิธีการเลือกตั้ง  
 โดยตรง จะเห็นได้ว่า กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพย่อมต้องมาจากการ “เลือกตั้ง” อันทำให้  
 การได้มาของกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพขัดกับหลักการควบคุมการประกอบวิชาชีพได้  
 เพราะการกำหนดให้การได้มาของกรรมการประเภทนี้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียง

สนับสนุน อาจทำให้กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่มาจากการเลือกตั้งคำนึงถึงฐานเสียงสนับสนุนจากผู้เลือกตั้ง จนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพได้ ผู้เขียนเห็นว่าการได้มาของกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพจึงควรใช้วิธีการสรรหา โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ฝ่ายรัฐ องค์กรฝ่ายผลิตครู องค์กรฝ่ายผู้ใช้ครู ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ประกอบวิชาชีพ ในสัดส่วนที่เหมาะสมเป็นกรรมการ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ

### 5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล

อำนาจกำกับดูแล (tutelle) เป็นอำนาจที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivites territoriales) องค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชน (etablissements publics) หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำกับดูแลจึงอยู่ในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับ (controleur) และผู้ถูกควบคุมกำกับ (controle) และอำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionne) อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่ง (ordres) โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ และเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมีอำนาจเพียงแต่ควบคุมว่า มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง", หน้า 10-12 และดูเพิ่มเติมได้ใน Georges vedel et Pierre Delvolve, *Droit Administratif*, pp.854-858 สำหรับเอกสารภาษาไทย โปรดดู ทวี ตะเวทีกุล, *กฎหมายปกครอง*, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483, หน้า 147-173 สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง," *ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์* (กรุงเทพฯ : พี.เค.พรีนติ้งเฮ้าส์, 2531), หน้า 209-219 สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรมหาชนอิสระ," *วารสารนิติศาสตร์*, 19 (ธันวาคม 2532) : 59-78 สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle)," *วารสารนิติศาสตร์*, 19 (ธันวาคม 2532) : 79-92 และ สุรพล นิติไกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของปัญหารัฐวิสาหกิจไทย," *วารสารนิติศาสตร์*, 19 (กันยายน 2532) : 142-157.

มาตรการในการกำกับดูแล มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. มาตรการกำกับดูแลการกระทำ เป็นการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การกำกับดูแลก่อนการกระทำ และการกำกับดูแลการกระทำ

1.1 การกำกับดูแลก่อนการกระทำ เป็นวิธีป้องกันมิให้การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น โดยองค์กรที่กำกับดูแลมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะดำเนินการ แต่มิได้หมายความว่าองค์กรที่กำกับดูแลจะเป็นฝ่ายกำหนดให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม องค์กรที่กำกับดูแลจะไม่เห็นชอบหรือไม่อนุมัติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น องค์กรที่กำกับดูแลไม่อาจใช้ดุลพินิจไม่ให้ความเห็นชอบโดยอ้างความไม่เหมาะสมเหมือนอย่างการบังคับบัญชา

การกำกับดูแลก่อนการกระทำ สามารถกระทำได้ ดังนี้

(1) การให้ความเห็นชอบ หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่กำกับดูแล เพื่อให้องค์กรที่กำกับดูแลได้มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะดำเนินการ

(2) การอนุมัติ หมายถึง การกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลบางเรื่อง มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่กำกับดูแลก่อนดำเนินการ

(3) การอนุญาต เป็นการยอมให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทำการตามที่เสนอมา

การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ และการอนุญาตนี้ เป็นวิธีการกำกับดูแลก่อนดำเนินการ โดยให้องค์กรที่กำกับดูแลได้มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะดำเนินการ

1.2 การกำกับดูแลการกระทำ เป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากองค์กรที่กำกับดูแลแล้ว ตลอดจนการกระทำที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากองค์กรที่กำกับดูแล

การกำกับดูแลการกระทำ สามารถกระทำได้ ดังนี้

- (1) การระงับหรือยับยั้งการกระทำ หมายถึง การที่องค์กรที่กำกับดูแลสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล
- (2) การเพิกถอนการกระทำ หมายถึง การที่องค์กรที่กำกับดูแลสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล
- (3) การสั่งการขององค์กรที่กำกับดูแลภายในขอบเขตของการกำกับดูแลที่บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ

2. มาตรการกำกับดูแลตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร เป็นการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้ปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

"เจ้าหน้าที่" ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล หมายถึง บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เข้ามาเป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร หรือหน่วยงานนิติบุคคล เช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี กรรมการบริหารของหน่วยงานนิติบุคคล เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรหรือหน่วยงานนิติบุคคล เช่น พนักงานเทศบาล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นต้น

"องค์กร" หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรหรือหน่วยงานนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระ ในรูปคณะบุคคล เช่น สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี คณะกรรมการสุขภาพ หรือในรูปบุคคล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา

การเข้าดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรในองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ มีลักษณะเป็นการเมือง กล่าวคือ มีวาระการดำรงตำแหน่ง การเข้าดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ประจำที่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาต่อผู้บริหารองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ การกำกับดูแลตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กรขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแล ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดลักษณะและขอบเขตของการกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

กล่าวโดยสรุป อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขจำกัด เพื่อไม่ให้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ ใช้อำนาจกำกับดูแลได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ขอบเขตที่องค์กรที่กำกับดูแลกระทำต่อองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายของการกระทำ ซึ่งหมายความถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำ

การกำกับดูแลสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจากฝ่ายบริหาร กฎหมายต่าง ๆ มีบัญญัติขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้องค์กรในรูปของสภาวิชาชีพทำหน้าที่แทนรัฐในการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น องค์กรเหล่านี้จะมีอิสระในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ แต่ก็จะต้องถูกตรวจสอบจากรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้เช่นกัน เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจและเพื่อป้องกันไม่ให้นำหน้าที่อย่างเกินขอบเขตของกฎหมายได้ จึงต้องกำหนดให้มีตัวแทนของรัฐทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลเข้าไปตรวจสอบการทำงานของสภาวิชาชีพอีกชั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้รัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีอำนาจใน 2 ลักษณะ<sup>2</sup> คือ

1. มีอำนาจยับยั้ง (veto power) ข้อยุติของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อเห็นว่าไม่ถูกต้องหรืออาจไม่เป็นผลดี โดยการส่งไปทบทวน ซึ่งถ้าคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษายังคงยืนยันมติเดิม ก็จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วยคะแนนเสียงที่มากกว่าครึ่งหนึ่งหรือสองในสาม ทั้งนี้ ให้ระบุไว้ในกฎหมาย

2. มีอำนาจแทรกแซง (sanction) เมื่อเห็นว่ากรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ อาจถอดถอนกรรมการของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ โดยก่อนดำเนินการดังกล่าว ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม

<sup>2</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบครู คุรุจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544, หน้า 44.



ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ร่างพระราชบัญญัติคุรุสภา กำหนดให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ (ร่างมาตรา 12 (1)) และทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (ร่างมาตรา 66 (1)) ดังนั้น รัฐมนตรีจึงทำหน้าที่บริหารและทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในขณะเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่า ในหลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรอิสระน่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อต้องมาเป็นผู้ดำเนินงานโดยเป็นประธานกรรมการเสียเอง การควบคุมกำกับดูแลสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงอาจมีปัญหาว่าจะกระทำได้เพียงใด เนื่องจากต้องควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของตนเอง

นอกจากนั้น การให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอาจจะทำให้ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งขาดความมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง หรืออาจถูกรบกวมนหรือถูกกระทบกระเทือนจากอำนาจอื่นได้

ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ผู้เขียนเห็นว่า มีความเหมาะสม เพราะจะทำให้การบริหารงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีความเป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงของหน่วยงานราชการหรือฝ่ายการเมือง และการกำกับดูแลของรัฐมนตรีเป็นการกำกับดูแลให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

### 5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและสมาชิก

สภาวิชาชีพเป็นแนวคิดของการจัดองค์กรวิชาชีพประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมวินัยและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ ด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ การออกข้อบังคับเฉพาะราย เช่น การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น ประการที่สอง อำนาจของสภาวิชาชีพที่มีอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นอำนาจบังคับมิใช่การเลือกปฏิบัติของสมาชิกเอง ดังนั้น การกำหนดให้มีสภาวิชาชีพ คือ การกำหนดให้มีการรวมตัวกันแบบบังคับของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ และประการที่สาม ต้องประกอบด้วย บุคคลผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา ในส่วนการควบคุมการประกอบวิชาชีพ กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้แตกต่างกัน ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ไม่ได้กำหนดให้มีระบบสมาชิก เพราะผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีสถานะเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมดด้วย แต่ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภากำหนดให้มีระบบสมาชิก โดยกำหนดให้สมาชิกของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมี 2 ระบบ คือ ระบบการรับเข้าเป็นสมาชิก โดยมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และมีสิทธิขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เมื่อเป็นสมาชิก ได้แก่ แพทย์ วิศวกร สถาปนิก ทันตแพทย์ และเภสัชกร เป็นต้น และระบบที่ต้องผ่านการฝึกอบรมหรือผ่านการประเมินก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพ ได้แก่ ทนายความ เป็นต้น

การกำหนดให้มีระบบสมาชิก โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสมาชิกของสภา (ที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพ) ไม่เป็นการขัดต่อหลักการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่กำหนดให้มีการรวมตัวกันแบบบังคับของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ เพื่อควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารงานขององค์กรจะต้องเป็นการบริหารงานโดยสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ แต่ทั้งนี้ เงื่อนไขของการรับเข้าเป็นสมาชิกหรือถอดถอนจากการเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบคุณสมบัติและมาตรฐานของผู้ที่จะขอเข้าเป็นสมาชิก โดยเฉพาะเรื่องวุฒิการศึกษา มิใช่เรื่องการจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงเพียงอย่างเดียว แต่การกำหนดให้มีระบบสมาชิก จะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และภาวะทางด้านงบประมาณของรัฐ เนื่องจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษามีอยู่เป็นจำนวนมาก การจัดให้มีระบบสมาชิกทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นสมาชิกมีสิทธิและหน้าที่ต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งผลให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องจัดให้มีหน่วยงานมารองรับ ต้องจัดทำระบบทะเบียนสมาชิก จัดหาสถานที่ให้สมาชิกประชุมร่วมกัน ตลอดจนแสดงความคิดเห็น ทำให้องค์กรของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีขนาดใหญ่และจะมีค่าใช้จ่ายมาก นอกจากนี้ การกำหนดให้มีระบบสมาชิก ซึ่งจะนำไปสู่หน้าที่ของสมาชิกในการเสียค่าธรรมเนียม จะเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่ครูในการเสียค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นสมาชิกของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในขณะที่เดียวกันการไม่ได้กำหนดให้มีระบบสมาชิก โดยผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษามีสถานะเป็นบุคลากรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพโดยการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ มีผลดีคือ การบริหารจัดการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพเท่านั้น และสามารถประหยัดงบประมาณของรัฐได้ก็ตาม แต่ทำให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดการควบคุมจากผู้ประกอบวิชาชีพ เพราะผู้ประกอบวิชาชีพบางส่วนไม่สนใจเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อาจควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพได้เต็มที่ นอกจากนี้ ยังทำให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสมาชิกของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะจะทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา อาทิเช่น การแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในการควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและเป็นไปตามหลักการสากลโดยทั่วไปว่าผู้ประกอบวิชาชีพใดควรจะเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพนั้นด้วย

### 5.3 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของรัฐบาล (ฉบับนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร)

ขณะที่ดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (สิงหาคม 2545) คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... โดยมีมอบหมายให้คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 ซึ่งมีนายปองพล อดิเรกสาร เป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณา ในการปรับปรุงนี้ ได้นำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภาเป็นสาระสำคัญของการปรับปรุงแก้ไข โดยมีแนวทางในการยกร่างสรุปได้ดังนี้ **ยกเลิกพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 โดยการออกกฎหมายใหม่เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ....”** กำหนดให้มีนิติบุคคล 2 นิติบุคคลในกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ “คุรุสภา” เป็นนิติบุคคลที่ทำหน้าที่สภาวิชาชีพ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ “สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา”

เป็นนิติบุคคลที่ทำหน้าที่ด้านส่งเสริมสวัสดิการ ความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 ได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 และได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2545 ซึ่งผู้เขียนจะได้สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของรัฐบาล (ฉบับนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร) ในประเด็นวัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ การควบคุมการประกอบวิชาชีพ และการกำกับดูแลของรัฐมนตรี (รายละเอียดร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของรัฐบาล (ฉบับนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร) อยู่ในภาคผนวก)

### 1. วัตถุประสงค์ของคุรุสภา

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคุรุสภา มีสาระสำคัญได้แก่ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ การพัฒนาวิชาชีพ กำหนดนโยบายและพัฒนาวิชาชีพให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ตลอดจนประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารศึกษาทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพเท่านั้น

### 2. โครงสร้างคณะกรรมการคุรุสภา

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา ประกอบด้วย กรรมการที่มาจากแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ จำนวน 27 คน เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา แต่ได้มีการปรับสัดส่วนของคณะกรรมการคุรุสภา ดังนี้

1) ประธานกรรมการ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

2) กรรมการโดยตำแหน่ง ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดไว้ 3 คน คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษา 1 คน ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... กำหนดไว้ 5 คน



โดยเพิ่มเติม เลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขานุการคณะกรรมการอุดมศึกษา และปรับเปลี่ยนผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารการศึกษา 1 คน เป็นผู้แทนคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 1 คน

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดไว้ 7 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษาด้านกฎหมาย และด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านละ 1 คน **ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ปรับลดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือเพียง 6 คน โดยตัดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมออก**

4) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา 1 คน เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

5) กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา กำหนดไว้ 4 คน **ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ปรับลดลงเหลือ 3 คน**

6) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพครู 7 คน เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

7) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา 5 คน เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

ให้เลขานุการคุรุสภาเป็นเลขานุการ เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... กำหนดให้มีตำแหน่ง **สภานายกพิเศษ** โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นสภานายกพิเศษของคุรุสภา โดยสามารถเข้าร่วมประชุม ชี้แจง แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการคุรุสภา หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังคุรุสภาในเรื่องใด ๆ ก็ได้

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นสภานายกพิเศษ ทำให้การดำเนินงานคณะกรรมการคุรุสภา (สภาวิชาชีพ) มีขั้นตอนเพิ่มขึ้น และจะทำให้การใช้อำนาจคณะกรรมการคุรุสภาไม่มีความเด็ดขาด ขาดความเห็นอิสระ เนื่องจากในอีกนิติฐานะของรัฐมนตรี คือ ผู้บังคับบัญชาของกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการคุรุสภา กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา ดังนั้น ควรตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับสภานายกพิเศษออก



### 3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา

คณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ รับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพของประเทศไทย ออกข้อบังคับคุรุสภา ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ดำเนินภารกิจอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคุรุสภา ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เรงรัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาในเรื่องเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารและการจัดการเงินและพัสดุ กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ตลอดจนพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา แต่ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติบางข้อ ได้แก่ การเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศไทย และการสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และตัดบทบัญญัติบางข้อออก ได้แก่ การรับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษ การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอน และฝึกอบรมในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรม และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

### 4. การควบคุมการประกอบวิชาชีพ

กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้  
 ดังนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ คือ มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่ง

ความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาหรือมีวุฒิเทียบเท่า หรือมีวุฒิปริญญาสาขาอื่น หรือมีวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด **เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา**

**และเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดให้มีระบบสมาชิก**

ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... กำหนดให้มีสมาชิกของคุรุสภา 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ และสมาชิกกิตติมศักดิ์ และกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกคุรุสภาดังนี้ แสดงความคิดเห็นและซักถามเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภาต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา รับแต่งตั้งเป็นกรรมการคุรุสภาหรือกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (เฉพาะสมาชิกสามัญ) ชำระค่าธรรมเนียมตามประกาศของคุรุสภา(เฉพาะสมาชิกสามัญ)

## 5. การกำกับดูแลของรัฐมนตรี

อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรี มีสาระสำคัญ คือ กำกับดูแลการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นหนังสือให้กรรมการชี้แจงข้อเท็จจริงและจะให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมก็ได้ ซึ่งเป็นหนังสือให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ กฎหมาย หรือข้อบังคับ แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ และแต่งตั้งเลขาธิการตามมติของคณะกรรมการ ทั้งของคุรุสภาและสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา **เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา และเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นนิติบุคคลอีกนิติบุคคลหนึ่งในกฎหมายฉบับเดียวกัน**

ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของรัฐบาล (ฉบับนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร) สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ วาระที่ 1 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2545 และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

จากการศึกษาการควบคุมการประกอบวิชาชีพครูตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สรุปได้ว่า ครู เมืองศรีกรวิชาชีพ คือ ครูสภา ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีฐานะเป็นนิติบุคคล เจตนารมณ์ในการจัดตั้งครูสภา เพื่อให้ครูปกครองครู ช่วยกันยกฐานะครูและวิชาชีพครู จึงได้ กำหนดให้ครูสภาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการบริหารงานบุคคลสำหรับ ข้าราชการครู จนกระทั่งปี 2523 ได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู โดยแยกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและครูสภา ทำให้ บทบาทหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของครูสภาสำหรับข้าราชการครูหมดไป ปัจจุบัน ครูสภาได้ ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เป็น 2 ประการหลัก คือ ประการแรก ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยทั่วไป ประการ ที่สอง หน้าที่ให้ความช่วยเหลือครู ทั้งในด้านสวัสดิการและด้านความรู้ ความสามารถ และ ประสิทธิภาพในการประกอบวิชาชีพครู

แม้ว่าครูสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครูที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของครูสภา พบว่า ครูสภา ยังขาดลักษณะบางประการในการเป็นองค์กรวิชาชีพที่สมบูรณ์ สืบเนื่องจาก

#### 1. ปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารงานของครูสภา

ครูสภามีฐานะเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 โดยมีคณะกรรมการอำนวยการครูสภา เป็นองค์กรบริหารงานของครูสภา ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งจะเป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และมีจำนวนมากว่ากรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ควบคุม การดำเนินงานของครูสภาและมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการครูสภา ลักษณะโครงสร้างดังกล่าวเป็นการเอาผู้บังคับบัญชาของครูมาปกครองครู ไม่ใช่กรณีให้ครู ปกครองครูด้วยตนเอง ทำให้ครูสภาขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง นอกจากนี้โครงสร้างของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค โครงสร้างไม่ชัดเจน ส่วนมากฝากงานไว้กับ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ไม่มีบุคลากรสำนักงานของ

ตนเองโดยเฉพาะ การดำเนินงานของคุรุสภามักอยู่ในวงจำกัดภายใต้นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและระเบียบในการบริหารงานส่วนใหญ่จะอิงระเบียบของทางราชการ

## 2. ปัญหาข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู

แม้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาทและวินัยครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิดและพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู แต่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คุรุสภามีหน้าที่แต่มีได้บัญญัติส่วนที่เป็นอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ รวมทั้งไม่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ คุรุสภาจึงไม่สามารถทำหน้าที่องค์กรวิชาชีพได้อย่างแท้จริง ตลอดจนไม่สามารถรักษามาตรฐานวิชาชีพครูและส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูให้เป็นที่ยอมรับได้

## 3. ปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพครู

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากการที่กำหนดให้คุรุสภามีอำนาจลงโทษครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณโดยให้ออกจากการเป็นสมาชิกคุรุสภา แต่บทลงโทษไม่มีผลกระทบต่อการประกอบวิชาชีพครู ครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณสามารถประกอบวิชาชีพครูต่อไปได้ เพียงแต่ไม่อาจได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตอบแทนจากการเป็นสมาชิกคุรุสภาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นการลงโทษให้ออกจากการเป็นสมาชิกมีผลทำให้สมาชิกที่ถูกลงโทษขาดคุณสมบัติที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไป ทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่สามารถประกอบวิชาชีพต่อไปได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นอำนาจที่คุรุสภาไม่มี คุรุสภาจึงไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูซึ่งเป็นสมาชิกคุรุสภาให้ประพฤติตนอยู่ในกรอบอันเหมาะสมของวิชาชีพได้

## 4. ปัญหาระบบการบริหารวิชาชีพไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบวิชาชีพครูทุกคน

เนื่องจากพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ไม่มีผลบังคับใช้กับครูที่สอนอยู่ตามศูนย์หรือหน่วยงานอื่นนอกสังกัดหรือการควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ อาทิเช่น สถานศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฯลฯ ดังนั้น ครูที่สังกัดหน่วยงานเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของคุรุสภา ส่งผลให้การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภาอยู่ในวงจำกัดและขาดประสิทธิภาพ

## 5. ปัญหาภาพลักษณ์ของคุรุสภา

เนื่องจากปัจจุบันคุรุสภามีบทบาทเชิงธุรกิจด้วยการจัดให้มี “องค์การค้ำของคุรุสภา” ประกอบกับการกำหนดให้ครูต้องเสียค่าสมาชิก (พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 5 (2) คุรุสภามีรายได้จากเงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ) ในการเข้าเป็นสมาชิกของคุรุสภา จึงทำให้คุรุสภาถูกมองว่า เป็นแหล่งจัดเก็บรายได้และผลประโยชน์ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในปัจจุบันและเกษียณอายุแล้วมากกว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของครูอย่างแท้จริง ดังนั้น ภาพพจน์ของคุรุสภาในปัจจุบันในสายตาของบุคคลทั่วไปจึงเป็นองค์กรที่จัดการทางธุรกิจ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มากกว่าการเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลจริยธรรมและจรรยาบรรณของครู

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คุรุสภามีได้ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูโดยตรงเหมือนอย่างองค์กรวิชาชีพอื่น จึงได้มีข้อเรียกร้องให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เพื่อให้มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่ผ่านมามีเวลาในการบริหารประเทศค่อนข้างสั้น และไม่ต่อเนื่อง ทำให้การพัฒนาวิชาชีพครูไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และเร่งรัดให้พัฒนาวิชาชีพครู อีกทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (4) ได้กำหนดให้มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มาตรา 53 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพ โดยกำหนดให้ผู้ที่มิใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาเท่านั้นที่สามารถทำหน้าที่สอนและบริหารสถานศึกษา หรือบริหารการศึกษาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรา 75 ให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจ ทำหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการจัดระบบครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา



สำหรับขั้นตอนการดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพครูนั้น ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา เพื่อเตรียมจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ เป็นต้น จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ทั้ง 2 ร่าง พบว่า สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ยังมีความเป็นอิสระไม่เพียงพอ สืบเนื่องจากประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ

### 1. ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่าง ล้วนแต่กำหนดให้กรรมการที่มาจากกรรมการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งมีจำนวนมากกว่ากรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการขาดความเป็นอิสระลงไป

### 2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล

ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง เป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและทำหน้าที่กำกับดูแลสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ในหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อทำหน้าที่แทนรัฐในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู น่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่แล้ว หากต้องมาเป็นผู้ดำเนินการโดยเป็นประธานกรรมการเสียเอง การควบคุมกำกับการบริหารงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงอาจมีปัญหว่าทำได้เพียงใด เนื่องจากต้องควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของตนเอง

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและสมาชิก

ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ไม่ได้กำหนดให้มีระบบสมาชิก แต่ร่างพระราชบัญญัติของคุรุสภา กำหนดให้มีระบบสมาชิก ปัญหาคือ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสมควรกำหนดให้มีระบบสมาชิกหรือไม่ต้องมีระบบสมาชิก เพราะทั้ง 2 ระบบต่างมีข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี ขณะที่กำลังดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (สิงหาคม 2545) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2545 และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ วาระที่ 1 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2545 ขณะนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคุรุสภา ผู้เขียนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งเป็นไปตามหลักการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่มีที่มาจากความร่วมมือของผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น ดังนั้น ควรยึดถือร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเป็นร่างหลักในการพิจารณา นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

## 1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งควรกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเท่านั้น ได้แก่ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และพัฒนาวิชาชีพ เพื่อควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

## 2. การจัดองค์กรของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ในนามของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น บุคคลที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการศึกษาและพัฒนาวิชาชีพครูแล้ว ควรจะเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและมีความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในสภานี้ เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะเป็นเครื่องชี้ว่า องค์กรมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพียงใด ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรประกอบด้วย

1. **กรรมการที่มาจากแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง** ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีกรรมการที่มาจากแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง จำนวน 15 คน มีความเหมาะสมดี ซึ่งประกอบด้วย

- ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ประธานสภาการศึกษาเอกชน 1 คน
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา 1 คน ได้มาโดยวิธีการเลือกกันเอง

- คณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา จากสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา 4 คน โดยมีสัดส่วนจากภาครัฐ 3 คน และภาคเอกชน 1 คน ได้มาโดยวิธีการเลือกกันเอง

- ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม อย่างละ 1 คน ได้มาโดยวิธีการสรรหา

2. **กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ** ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ จำนวน 12 คน ยังมีความไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มจำนวนกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพอีก 2 คน โดยเป็นกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู 1 คน และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา 1 คน เพราะกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพเป็นบุคคลที่ทราบปัญหาและความต้องการของผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง รวมทั้งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้น กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพควรประกอบด้วย

- **กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู 8 คน** โดยมีสัดส่วนภาครัฐ 4 คน ภาคเอกชน 2 คน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน ได้มาโดยวิธีการสรรหา

- **กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา 6 คน** โดยมีสัดส่วนภาครัฐ 3 คน ภาคเอกชน 2 คน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน ได้มาโดยวิธีการสรรหา

นอกจากนี้ การกำหนดให้**ผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา** ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีความเหมาะสม เพราะจะทำให้การดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

**การสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ** ควรใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหามาทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านตามสัดส่วนที่กำหนด ให้รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านตามสัดส่วนที่กำหนดและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง **ส่วนกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ** ควรใช้วิธีการสรรหาเช่นเดียวกับการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะหากใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงอาจทำให้ได้ผู้แทนที่จะต้องคำนึงถึงฐานเสียงสนับสนุนจากผู้เลือกตั้งจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาที่ทำหน้าที่สรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่สรรหากรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วย

**วาระการดำรงตำแหน่ง** ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจจะได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ แต่จะแต่งตั้งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้

นอกจากนี้ เห็นควรจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการและหน่วยงานทางวิชาการให้กับคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีกระบวนการคัดเลือกเช่นเดียวกับคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ก็ได้ แต่จะแต่งตั้งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาควรจะมีระบบบัญชี และจัดให้มีการสอบบัญชีเป็นประจำ เพื่อเป็นการควบคุมดูแลในเรื่องการใช้จ่ายเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาควรเป็นผู้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และเอกสารรายงานดังกล่าว จะต้องสามารถเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบได้ด้วย

### 3. การกำกับดูแลของรัฐมนตรี

เมื่อจะต้องจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ที่เป็นนิติบุคคล ในการกำกับดูแลของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น สิ่งที่จะทำให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ การกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา รัฐมนตรีควรจะใช้อำนาจต่อคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้น้อยที่สุด กล่าวคือ การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่มีเหนือสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องทำเท่าที่จำเป็นและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา รัฐมนตรีต้องไม่สามารถสั่งการให้คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นดุลพินิจเฉพาะตนเองได้ ดังนั้น กฎหมายที่จะจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องกำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานเท่านั้น รัฐมนตรีจะต้องไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้



#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและสมาชิก

สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพครูนั้น มีอำนาจกว้างขวางเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การออกข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย อำนาจของฝ่ายบริหาร คือ การอนุมัติ การอนุญาตต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต และอำนาจกึ่งตุลาการ คือ การวินิจฉัยลงโทษทางจรรยาบรรณด้วยการลงโทษต่าง ๆ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจสำคัญดังกล่าวโดยองค์กรเดี่ยวนั้น หากไม่มีการสร้างระบบการตรวจสอบที่ดีหรือปราศจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของสมาชิก เช่น การแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ อาจทำให้การบริหารงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น เห็นควรกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสมาชิกของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างแท้จริง และเป็นการกระตุ้นให้ผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นในอันที่จะพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นที่ยอมรับของสังคม และเป็นไปตามหลักสากลโดยทั่วไปว่า ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กุลพล พลวัน. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,สำนักงาน. ข้อมูลของ NEC. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2540.

คณะกรรมการข้าราชการครู, รายงานผลจากการประชุมปฏิบัติการจัดทำแผนหลัก นโยบาย  
การพัฒนาวิทย์และจริยธรรมข้าราชการครู ระหว่างวันที่ 23-29 สิงหาคม 2542  
ณ โรงแรมริชมอนด์ จังหวัดนนทบุรี.

คำสั่งคุรุสภาที่ 36/2534 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2534.

จรรยา มิลินทร์. งานของคุรุสภา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527.

ณัฐ รัฐอมฤต. แพทย์สภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการควบคุม  
การประกอบวิชาชีพเวชกรรม.วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

ดิเรก พรสีมา. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประเด็นการ  
พัฒนาวิชาชีพครู. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,  
2541.

ทวี บุญยเกตุ. บันทึกเรื่องพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488. วิทยาจารย์ 45 (พฤศจิกายน 2489) : 39.

ทวี ตะเวทีกุล. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. รายงานการวิจัยเรื่ององค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและ  
ผู้บริหารการศึกษา : รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
ศาลรัฐธรรมนูญ, 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมความรับผิดชอบในวิชาชีพสถาปนิกและวิศวกรในกฎหมายฝรั่งเศส  
และไทย. เอกสารในการสัมมนาเรื่องสถาปนิก-วิศวกร และความรับผิดชอบทางกฎหมาย  
เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 8 พฤศจิกายน 2528. (อัดสำเนา)

- บัญญัติ สุชีวะ. จริยธรรมของนักกฎหมาย. เอกสารในการสัมมนาเรื่องจริยธรรมของนักกฎหมาย  
เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 - 20 ธันวาคม 2528. (อัดสำเนา)
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : บี เจ เพลท  
โปรเซสเซอร์, 2538.
- ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. รายงานกรศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา  
ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงาน  
ปฏิรูปการศึกษา. เล่ม 1-3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2542.
- ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบครู คณาจารย์และบุคลากร  
ทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544.
- ประเสริฐ ไสยวงศ์. ครุสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสถานะ การจัดตั้งและความสัมพันธ์  
กับรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. หลักวิชาที่นักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป. รวมคำบรรยายหลักวิชาที่พ  
กฎหมาย. แสงว บุญเฉลิมวิลาส, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร :  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- พนม พงษ์ไพบูลย์. คำชี้แจงประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2542.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488.
- พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495.
- พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509.
- พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519.
- พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521.
- พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523.
- พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528.
- พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507.
- พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505.
- พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540.
- พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537.
- พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537.

- พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525.
- พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543.
- พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์. ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.  
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 8 (มกราคม-เมษายน 2544) : 67 - 84.
- โกคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง  
6 (สิงหาคม 2530) : 281-317.
- ยงยุทธ อนุกุล. สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติและมาตรการภายในของ  
ฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- ยนต์ ชุ่มจิต. ความเป็นครู. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไตร์, 2531.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ พ.ศ. 2531.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2533.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ. 2534.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2537.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 5)  
พ.ศ. 2538.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 6)  
พ.ศ. 2541.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2533.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2538.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานในสำนักงานคุรุสภา พ.ศ. 2538.
- ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2540.

ระลึก ธานี. วิวัฒนาการในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย (พ.ศ. 2475-2503)

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

เลขาธิการคุรุสภา, สำนักงาน. การกำหนดแนวทางในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2537.

เลขาธิการคุรุสภา, สำนักงาน. เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพครู.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

เลขาธิการคุรุสภา, สำนักงาน. กึ่งศตวรรษคุรุสภาไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา

ลาดพร้าว, 2538.

เลขาธิการคุรุสภา, สำนักงาน. ประวัติและความเป็นมาของคุรุสภา. ใน 40 ปี คุรุสภา.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527.

เลขาธิการคุรุสภา, สำนักงาน. รายงานการวิจัยบทบาทขององค์กรวิชาชีพครู. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2529.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บี เจ เพลท

โปรเซสเซอร์, 2538.

วัชรียา ไตสงวน และพนม เขียมประยูร. กฎหมายกับเศรษฐกิจ : การควบคุมวิชาชีพ

ในกรณีศึกษาอาชีพทนายความ. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง

กฎหมาย : เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2533.

วันชัย ดนัยตโมนุท. ผลจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติที่มีต่อการศึกษาไทย. กรุงเทพมหานคร :

บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

วิชณู เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

นิติบรรณาการ, 2530.

วิสาร พันธนะ และมาลี สุรเชษฐ. สถานภาพและการประกอบวิชาชีพกฎหมาย. ในเอกสาร

การสอนวิชาชุดประสบการณ์วิชาชีพกฎหมาย หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.

วีระ โฉบายะ และคณะ. กฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 13 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534.

ศินีนาถ เกียรติกังวาลไกล. ความรับผิดชอบละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532



สนอง สุวรรณวงศ์. เอกสารการสอนวิชาสถาบันวิชาชีพครูและการพัฒนาวิชาชีพครู.

สงขลา : สถาบันราชภัฏสงขลา, 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง, ในรวมบทความ  
ในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : พี เค ฟรินด์เฮาส์,  
2531.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. องค์การวิชาชีพ. วารสารอัยการ. 144 (พฤศจิกายน 2532) : 101-112.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ. วารสารนิติศาสตร์.  
19 (ธันวาคม 2532) : 59-78.

สมเชาว์ เกษประทุม. ครุยุคปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร : พัฒนาศึกษา, 2544.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. รายงานการวิจัยเอกสารเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ที พี ฟรินท์ จำกัด, 2542.

สามัญศึกษา, กรม. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกาววิเคราะห์สาระสำคัญ.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542.

สุรพล นิติไกรพจน์. กรณีสถาบัน วท : ภาพสะท้อนของปัญหาวิชาชีพไทย. วารสารนิติศาสตร์.  
19 (กันยายน 2532) : 142-157.

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle). วารสารนิติศาสตร์  
19 (ธันวาคม 2532) : 79-92.

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ.  
วารสารนิติศาสตร์. 21 (กันยายน 2534) : 371-385.

สุรพล นิติไกรพจน์. ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัทกราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, 2543.

สุรพล นิติไกรพจน์. องค์การมหาชนอิสระ : แนวคิด รูปแบบและวิธีบริหารงาน. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพศึกษาศาสตร์  
นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528

หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0204/27455 ลงวันที่ 20 กันยายน 2526.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535.

อิสระ นิติทัศน์ประภาส. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.

อิสระ นิติทัศน์ประกาศ. ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส. เอกสารประกอบการสัมมนา  
ทางวิชาการเรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับ  
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ณ ห้องประชุม  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดม รัฐอมฤต. สภาวิชาชีพ. วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2532) : 113-123.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

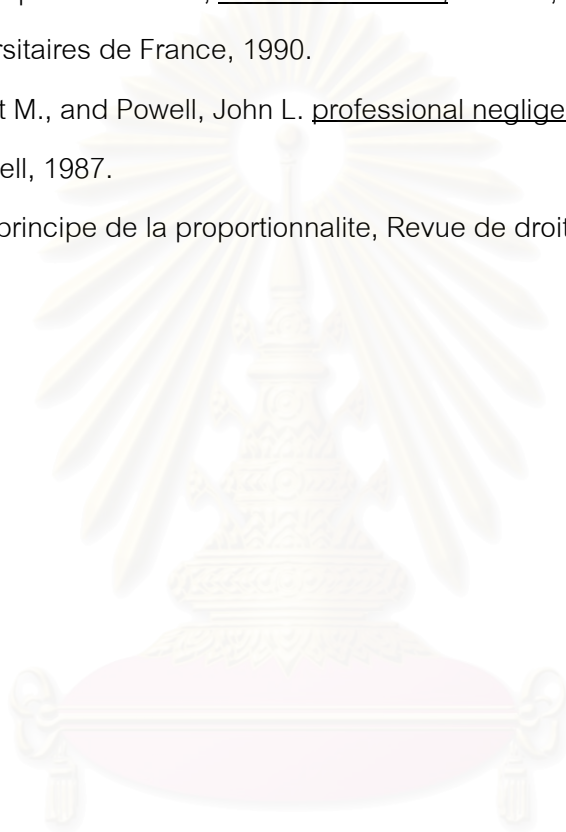
ภาษาอังกฤษ

Gazier, Francois. Etude sur les etablissement public : reflexions sur les categories et les specificites des etablissements publics nationaux. E.D.C.D.,n.36 1984-1985. pp 42-47 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ. วารสารนิติศาสตร์. 19 (ธันวาคม 2532) 59-78.

Georges vedel et pierre delvolve, Droit Administratif. 11st.ed, Paris : Presses universitaires de France, 1990.

Jackson, Rupert M., and Powell, John L. professional negligence. London : Sweet & Maxwell, 1987.

Muller, Paul. Le principe de la proportionnalite, Revue de droit suisse, Bale,1978.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488<sup>1</sup>**  
**แก้ไขเพิ่มเติม**  
**(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495<sup>2</sup> (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509<sup>3</sup>**  
**(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519<sup>4</sup> (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521<sup>5</sup>**  
**และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523<sup>6</sup>**

-----

**ในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล**  
**ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์**  
**(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร)**  
**ลงวันที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2487**  
**ปรีดี พนมยงค์**  
**ตราไว้ ณ วันที่ 9 มกราคม พุทธศักราช 2488**  
**เป็นปีที่ 12 ในรัชกาลปัจจุบัน**

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าสมควรมีกฎหมายว่าด้วยครู จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 62 ตอนที่ 4 วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2488

<sup>2</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 63 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2495

<sup>3</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 79 วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2509

<sup>4</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 93 ตอนที่ 156 วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2519

<sup>5</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 95 ตอนที่ 73 วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2521

<sup>6</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 97 ตอนที่ 158 วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2523



## หมวด 1

### ครูสภา

**มาตรา 4** ให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า “ครูสภา” และให้สภานี้เป็นนิติบุคคล

**มาตรา 5** ครูสภาอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) เงินผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการลงทุน และการจัดตั้งองค์การจัดหาผลประโยชน์ของครูสภา

(4) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่น ๆ ซึ่งบุคคลอุทิศให้ครูสภา และภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขข้อบังคับหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้อุทิศกำหนดไว้ให้ครูสภา รักษาและจัดการตามที่เห็นสมควรแก่ประโยชน์แห่งครูสภา

**มาตรา 6<sup>7</sup>** ให้ครูสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผล การศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา

(2) ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู พิจารณาโทษครู ผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

(3) พิจารณาสวัสดิการของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(4) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู

(6)<sup>8</sup>

(7)<sup>9</sup>

**มาตรา 7<sup>10</sup>** ให้มีคณะกรรมการอำนวยการครูสภา ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมและหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครู

<sup>7</sup> แก้ไขเพิ่มเติม โดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และให้ใช้ข้อความใหม่แทนแล้ว

<sup>8</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

<sup>9</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

<sup>10</sup> แก้ไขเพิ่มเติม โดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และได้ใช้ข้อความใหม่แทนแล้ว

ตามมาตรา 24 ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกคุรุสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คุรุสภาประกาศ กำหนดจำนวนสิบคน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ

<sup>11</sup>ครูซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องประกอบด้วยครูตามมาตรา 24 (1) เฉพาะครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา ในกระทรวงศึกษาธิการจำนวนหกคน ครูตามมาตรา 24 (3) จำนวนหนึ่งคน ครูตามมาตรา 24 (4) จำนวนหนึ่งคน และครูตามมาตรา 24 (5) จำนวนสองคน

กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่อีกได้ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกคุรุสภา หรือพ้นจากการเป็นครูซึ่งตนเป็นผู้แทนตามมาตรา 24

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งว่างลงก่อนถึงคราวออกตามวาระ ให้ผู้ที่ได้คะแนนในลำดับถัดไปในการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่กรรมการซึ่งเข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

**มาตรา 7 ทวิ<sup>12</sup>** ให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาแต่งตั้งสมาชิกคุรุสภาจากผู้ซึ่งกรุงเทพมหานครได้คัดเลือกไว้ตามวรรคสอง หนึ่งคน และสมาชิกคุรุสภาจากผู้ซึ่งศึกษาธิการเขตได้คัดเลือกไว้ตามวรรคสองเขตละหนึ่งคนเป็นกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

ให้กรุงเทพมหานครคัดเลือกสมาชิกคุรุสภาในเขตกรุงเทพมหานครจำนวนสามคน และศึกษาธิการเขตคัดเลือกสมาชิกคุรุสภาในเขตการศึกษาของตนเขตละสามคน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนด และเสนอรายชื่อไปยังคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาและให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาคัดเลือกสมาชิกคุรุสภาดังกล่าว เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่ง

กรรมการที่ปรึกษามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้เมื่อลาออกหรือพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกคุรุสภา หรือย้ายไปอยู่นอกเขตที่ตนได้รับคัดเลือก

ในกรณีที่กรรมการที่ปรึกษาพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาแต่งตั้งผู้ซึ่งกรุงเทพมหานคร หรือศึกษาธิการเขตคัดเลือกไว้ตามวรรคสอง เป็นกรรมการที่ปรึกษาแทน กรรมการที่ปรึกษาซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

<sup>11</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 และได้ใช้ข้อความใหม่แทนแล้ว

<sup>12</sup> บัญญัติเพิ่มขึ้นโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

**มาตรา 8<sup>13</sup>** ให้คณะกรรมการอำนวยการแต่งตั้งเลขาธิการ และรองเลขาธิการและเจ้าหน้าที่อื่นตามสมควร

**มาตรา 8 ทวิ<sup>14</sup>** ให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยมีเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และบริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภา

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1)<sup>15</sup> เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา
- (2) ประสานงานและดำเนินการในเรื่องของครูกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับครู
- (3) ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย
- (4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับครูเสนอต่อคุรุสภา

**มาตรา 9** ให้ประธานเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการอำนวยการ และให้เลขาธิการเป็นผู้ดำเนินกิจการตามมติของคณะกรรมการอำนวยการในความควบคุมของประธานหรือที่ประชุมมอบหมาย

**มาตรา 9 ทวิ<sup>16</sup>** ให้คณะกรรมการอำนวยการมีการประชุมเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และในกรณีที่ประธานเห็นว่าเรื่องที่จะประชุมพิจารณานั้นเกี่ยวกับส่วนได้เสียของสมาชิกคุรุสภาหรือเป็นการสมควรที่จะรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาให้ประธานมีอำนาจเรียกกรรมการที่ปรึกษามาประชุมร่วมกับคณะกรรมการอำนวยการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในการร่วมประชุมกับคณะกรรมการอำนวยการตามวรรคหนึ่ง กรรมการที่ปรึกษามีสิทธิเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

**มาตรา 10** ให้คณะกรรมการอำนวยการเป็นผู้ใช้อำนาจ และปฏิบัติหน้าที่ของคุรุสภาตามมาตรา 6 และจะแต่งตั้งอนุกรรมการหรือมอบหมายให้กรรมการอำนวยการคนหนึ่งคนใดไปทำการใด ๆ แทนก็ได้

**มาตรา 11** การประชุมคณะกรรมการอำนวยการหรืออนุกรรมการ ต้องมีกรรมการอำนวยการหรืออนุกรรมการแล้วแต่กรณี มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนจึงเป็นองค์ประชุมได้

<sup>13</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 และได้ใช้ข้อความใหม่แทนแล้ว

<sup>14</sup> บัญญัติเพิ่มขึ้นโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

<sup>15</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 และได้ใช้ข้อความใหม่แทนแล้ว

<sup>16</sup> บัญญัติเพิ่มขึ้นโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

ในกรณีที่ประธานไม่มาประชุมให้รองประธานเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานและรองประธานไม่มาประชุมให้ผู้ที่มาประชุมเลือกกรรมการอำนวยความสะดวกคนใดคนหนึ่งที่มาประชุมนั่งเป็นประธาน

การลงมติให้ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรรมการคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ที่นั่งเป็นประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา 12** สมาชิกของคุรุสภามี 3 ประเภท คือ

- (1) สมาชิกสามัญ
- (2) สมาชิกวิสามัญ
- (3) สมาชิกสมทบ

คณะกรรมการอำนวยความสะดวกแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของคุรุสภาก็ได้

**มาตรา 13** สมาชิกของคุรุสภาต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษให้จำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (2) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- (3) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (4) ไม่เป็นผู้เคยถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ
- (5) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (6) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

**มาตรา 14** สมาชิกสามัญต้องมีพื้นฐานความรู้และอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้

- (1) ได้ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู หรือสำเร็จวิชาชั้นอุดมศึกษา และ
- (2) มีอาชีพเป็นครูสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ หรือได้เคยมีอาชีพเป็นครูสอนในสถานศึกษาดังกล่าวแล้วเป็นเวลารวมกันไม่น้อยกว่าสี่ปี และออกจากตำแหน่งโดยไม่มีความผิด

เงื่อนไขในการมีอาชีพเป็นครูตาม (2) จะต้องได้รับเงินเดือนการเป็นครูสอน โดยได้รับค่าสอนคิดเป็นรายชั่วโมง หรือรายสัปดาห์ หรือได้รับเป็นรายเดือน แต่ได้รับโดยเฉพาะเดือนที่มีการสอนไม่ตลอดปี ไม่อยู่ในเงื่อนไขนี้

**มาตรา 15** สมาชิกวิสามัญ ต้องมีพื้นฐานความรู้ในการเป็นครูสอนตามกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษาหรือกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ และจะต้องอยู่ในเงื่อนไขตามมาตรา

14 (2)

เมื่อสมาชิกวิสามัญผู้ใดมีพื้นความรู้ตามมาตรา 14 (1) ให้สมาชิกวิสามัญผู้นั้นเป็นสมาชิกสามัญ และต้องแจ้งให้คุรุสภาทราบ

**มาตรา 16<sup>17</sup>** ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสมทบ ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 13 และมีพื้นความรู้ตามมาตรา 14 (1) หรือมาตรา 15 แต่มิได้มีอาชีพเป็นครูตามเงื่อนไขในมาตรา 14 (2)

เมื่อสมาชิกสมทบผู้ใดมีอาชีพเป็นครูตามเงื่อนไขในมาตรา 14 (2) ให้สมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกสามัญ หรือวิสามัญ แล้วแต่กรณี และต้องแจ้งให้คุรุสภาทราบ

(สมาชิกสมทบบมีสิทธิที่จะเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสามัญหรือวิสามัญ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และไม่ได้รับสิทธิตามมาตรา 6 (5) : แต่ความในวรรคนี้ยกเลิกแล้ว)

**มาตรา 17** ให้กรรมการอำนวยการเป็นสมาชิกสามัญ แม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม

**มาตรา 18** สมาชิกคุรุสภาต้องเสียค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมตามอัตรา และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนดไว้

**มาตรา 19** สมาชิกคุรุสภาพ้นจากสมาชิกภาพ เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 13
- (4) มิได้มีอาชีพเป็นครูตามเงื่อนไขในมาตรา 14 (2) สำหรับกรณีสมาชิกสามัญหรือสมาชิกวิสามัญ หรือ

(5) ประพฤติผิดวินัย และคณะกรรมการอำนวยการวินิจฉัยให้ออก โดยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด

**มาตรา 20<sup>18</sup>**

**มาตรา 21<sup>19</sup>**

**มาตรา 22<sup>20</sup>**

**มาตรา 23** ให้คณะกรรมการอำนวยการมีอำนาจวางระเบียบ เพื่อปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคุรุสภา โดยประกาศให้สมาชิกทราบโดยเปิดเผย

<sup>17</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และได้ใช้ข้อความใหม่แล้ว

<sup>18</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

<sup>19</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

<sup>20</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519



## หมวด 2

### ครู

#### มาตรา 24<sup>21</sup> ครู ได้แก่

- (1) ข้าราชการครู
- (2)<sup>22</sup>
- (3) พนักงานครูเทศบาล
- (4) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งประจำในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- (5) ผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับเงินเดือนประจำ

#### มาตรา 25<sup>23</sup>

#### มาตรา 26 ครูต้องเป็นสมาชิกของคุรุสภา

#### มาตรา 27<sup>24</sup> ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิเป็นสมาชิกสามัญของคุรุสภา

- (1) เป็นครูที่ได้ทำการสอนติดต่อกันเป็นเวลาตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป แม้จะดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ หรือตำแหน่งอื่นเกี่ยวกับการให้การศึกษาในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- (2)<sup>25</sup>
- (3) เป็นพนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในเทศบาลอันเกี่ยวกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดโดยระเบียบของคุรุสภา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และได้ใช้ข้อความใหม่แล้ว

<sup>22</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

<sup>23</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

<sup>24</sup> แก้ไขตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509

<sup>25</sup> ยกเลิกโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

### หมวด 3 จรรยา มรรยาท และวินัย

**มาตรา 28** ครูต้องมีจรรยาและมรรยาทอันดีงาม และอยู่ในวินัยตามระเบียบประเพณีของครูตามที่คุรุสภาจะได้วางไว้ และตามระเบียบของสถานศึกษาที่ตนมีหน้าที่ทำการสอน

**มาตรา 29** คณะกรรมการอำนวยการอาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อสอดส่องจรรยา มรรยาทและวินัยของครู เพื่อการนี้ให้อนุกรรมการมีอำนาจแนะนำตักเตือนครูผู้ประพฤติผิดจรรยา มรรยาทหรือวินัยของครู หรือทำการพิจารณาสอบสวนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อพิจารณาลงโทษต่อไป

**มาตรา 30** ให้คณะกรรมการอำนวยการมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโทษเป็นลักษณะอักษร หรือให้ออกจากสมาชิกภาพของคุรุสภา แล้วแต่จะเห็นสมควรแก่ความผิด

คำสั่งของคณะกรรมการอำนวยการให้เป็นที่สุด

**มาตรา 31** ครูซึ่งถูกลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพแห่งคุรุสภาเพราะเหตุประพฤติผิดจรรยา มรรยาทหรือวินัยนั้น ถ้าได้กลับประพฤติตนดี มีสมาชิกรับรองเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน และเวลาได้ล่วงพ้นจากวันที่ถูกสั่งให้ออกจากสมาชิกภาพไปแล้วไม่น้อยกว่าสามปี จะยื่นคำร้องขอให้สอบสวนความประพฤติเพื่อเข้าเป็นสมาชิกใหม่ก็ได้ ถ้าคณะกรรมการอำนวยการสอบสวนเห็นว่าผู้นั้นมีความประพฤติและกลับตนเป็นคนมีจรรยา มรรยาทและวินัยดีแล้วจะอนุญาตให้เข้าเป็นสมาชิกก็ได้

### หมวด 4 บทเฉพาะกาล

**มาตรา 32** บรรดาผู้ที่เป็นครูอยู่แล้วในวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสมาชิกสามัญหรือวิสามัญแห่งคุรุสภา แล้วแต่กรณี และต้องเสียค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมตาม มาตรา 18

**มาตรา 33** ภายในหนึ่งปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งตามความในมาตรา 7 และกรรมการอื่นไม่เกินเก้าคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นครูมีเวลารวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

**ควง อภัยวงศ์**

นายกรัฐมนตรี

**บันทึกหลักการและเหตุผล**  
**ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา**  
**พ.ศ.....**  
 .....

**หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....

**เหตุผล**

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 ได้บัญญัติให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ร่าง -  
พระราชบัญญัติ  
จัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ.....

\_\_\_\_\_  
-----  
-----  
-----

.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ  
บุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 39 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....  
.....  
**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา พ.ศ.....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545  
เป็นต้นไป

**มาตรา 3** บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งอื่นในส่วนที่  
ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้  
พระราชบัญญัตินี้แทน

**มาตรา 4** ในพระราชบัญญัตินี้  
“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม  
“วิชาชีพทางการศึกษา” หมายความว่า วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษาและ  
วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น

“ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

“วิชาชีพครู” หมายความว่า วิชาชีพที่ทำหน้าที่หลักทางด้าน การเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ครู” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้าน การเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“วิชาชีพบริหารการศึกษา” หมายความว่า วิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชนและการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“ผู้อำนวยการสถานศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพเป็นผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพเป็นผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ

“วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น” หมายความว่า วิชาชีพที่ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษาให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษานในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมให้บริการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“สถานศึกษา” หมายความว่า โรงเรียน วิทยาลัย หรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐหรือเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตามหลักสูตรที่กำหนดโดยกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา



“กรรมการวิชาชีพ” หมายความว่า กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 5** การประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งเป็นสาขาต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สาขาวิชาชีพครู
- (2) สาขาวิชาชีพบริหารการศึกษา
- (3) สาขาวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

**มาตรา 6** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

-----

**มาตรา 7** ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

**มาตรา 8** สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา

(2) กำหนดนโยบายการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

**มาตรา 9** สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

(2) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

(3) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(4) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

(5) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษ การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอน และฝึกอบรมในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(6) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรมตาม (5)

(7) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตริในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ

(8) รับรองความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(9) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(10) ออกข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วย

(ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13

(ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(ค) หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต

(ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอใบอนุญาต

(จ) จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษา และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(ฉ) มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(ช) วิธีการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการวิชาชีพ

(ซ) องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำบัญชี และวิธีการคัดเลือก

คณะกรรมการสรรหา

(ณ) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ญ) การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(11) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษา

(12) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ในการเพิ่มประเภทและสาขาของการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา หรือการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ

(13) กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(14) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) การก่อตั้งสิทธิ และทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ

(3) กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(4) สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา 10** สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจมีรายได้ ดังนี้

(1) เงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

(3) ผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินและการดำเนินกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(4) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(5) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (1) (2) (3) และ (4)

รายได้ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งไม่อยู่ในข่ายการบังคับตามกฎหมายภาษีอากร

ทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้

**มาตรา 11** ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศกำหนดโดยทำเป็นประกาศกระทรวง

## หมวด 2

### คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 12** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ด้านละคนหนึ่ง ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้บริหารการศึกษามาก่อนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

(4) กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดการศึกษาหนึ่งคน

(5) กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนสี่คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษา เอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งคน

(6) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครู จำนวนเจ็ดคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นข้าราชการครูสามคน ครูจากสถานศึกษาเอกชนสองคน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาสองคน

ทั้งนี้โดยต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพครูที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

(7) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐหนึ่งคน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่งคน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเอกชนสองคน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน

ทั้งนี้โดยต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเลขานุการ

การได้มาซึ่งตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพให้ใช้วิธีการสรรหาตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

**มาตรา 13** ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณและการประกอบวิชาชีพ
- (6) มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์และยุติธรรม
- (7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (8) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างสำนักงานหรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสำนักงาน
- (9) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา



ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตาม (7) หรือ (8) ผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมก่อนปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ถ้ามิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา 19 ดำรงตำแหน่งแทน

**มาตรา 14** กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มิได้อนุญาตประกอบวิชาชีพครู และไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เป็นผู้มิประสบการณด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี ยกเว้นผู้ที่เป็นข้าราชการครูจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณด้านปฏิบัติการสอน และมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการไม่น้อยกว่าห้าปี
- (3) เป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ และยุติธรรม
- (4) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ

**มาตรา 15** กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มิได้อนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา และไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เป็นผู้มิประสบการณด้านบริหารการศึกษา ในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษามาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าห้าปี
- (3) เป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ และยุติธรรม
- (4) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ

**มาตรา 16** ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็น

กรรมการเพิ่มเติมอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพชั้นใหม่ ให้ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไป จนกว่าประธานกรรมการและกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งเข้ารับหน้าที่

**มาตรา 17** นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 12 (6) และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 12 (7) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 15 แล้วแต่กรณี

**มาตรา 18** ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการตามมาตรา 16 วาระหนึ่ง ให้รัฐมนตรีดำเนินการในเวลาอันสมควร เพื่อให้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา คณะหนึ่งมีจำนวนสิบคนจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพของคณะกรรมการตามมาตรา 12

องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำบัญชี วิธีการคัดเลือกบุคคลตามวาระหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้สำนักงานรับผิดชอบดำเนินการในทางธุรการของคณะกรรมการสรรหา

**มาตรา 19** ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 เป็นจำนวนสองเท่าของกรรมการแต่ละประเภทที่จะได้รับการแต่งตั้ง แล้วจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกทั้งหมดเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพของคณะกรรมการตามมาตรา 12

ในการเสนอชื่อบุคคลตามวาระหนึ่งต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อด้วย

**มาตรา 20** ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการ ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อื่นซึ่งมีรายชื่อ ตามบัญชีที่ได้เสนอไว้ตามมาตรา 19 ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนนั้นอยู่ใน ตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งประธานกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง รัฐมนตรีอาจเสนอ คณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งผู้ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วนั้น และแต่งตั้งผู้ซึ่ง มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 19 เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน หรือจะแต่งตั้งประธานกรรมการจากผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีที่ได้เสนอไว้ตามมาตรา 19 หรือจะให้มีการสรรหาประธานกรรมการใหม่ตามมาตรา 12 และมาตรา 18 ก็ได้

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบ วิชาชีพแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชี แต่ละประเภทตามมาตรา 19 เว้นแต่มีรายชื่ออยู่ไม่พอแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือ กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพให้ดำเนินการสรรหาใหม่ตามมาตรา 18

ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจาก ผู้ประกอบวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด ที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจาก ผู้ประกอบวิชาชีพตามความในวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้กรรมการที่เหลือเลือกผู้ ที่ทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

**มาตรา 21** ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารและดำเนินการสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- (3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 56
- (4) เรงรัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการ
- (6) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเรื่องเกี่ยวกับ

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินตอบแทนอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ง) การบริหารและการจัดการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(จ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(7) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(8) ปฏิบัติการอันใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

(9) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

### หมวด 3

#### คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

-----

**มาตรา 22** ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ ดังนี้

- (1) คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครู
- (2) คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษา
- (3) คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสาขาอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 5(3)

**มาตรา 23** คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครู ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการวิชาชีพ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านกฎหมาย หรือด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) กรรมการวิชาชีพโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน

(3) คณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการจำนวนหนึ่งคน

(4) กรรมการวิชาชีพ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านกฎหมาย หรือด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวนหกคน ในจำนวนนี้กึ่งหนึ่งจะต้องเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(5) กรรมการวิชาชีพ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครูจำนวนหกคน ในจำนวนนี้กึ่งหนึ่งต้องเป็นกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครูจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเลขานุการ

ในการแต่งตั้งกรรมการวิชาชีพตาม (5) ให้ประกอบด้วยครูที่มาจากสถานศึกษาของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละสองคน ทั้งนี้โดยต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพครูที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

**มาตรา 24** คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษา ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการวิชาชีพ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านบริหารการศึกษา ด้านบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการวางแผน หรือด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) กรรมการวิชาชีพโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน

(3) หัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษาของคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(4) กรรมการวิชาชีพ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านบริหารการศึกษา ด้านบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการวางแผน และด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวนหกคน ในจำนวนนี้กึ่งหนึ่งจะต้องเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา



(5) กรรมการวิชาชีพ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา จำนวนหกคน ในจำนวนนี้กึ่งหนึ่งต้องเป็นกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการบริหารการศึกษา จากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเลขานุการ

ในการแต่งตั้งกรรมการวิชาชีพตาม (5) ให้ประกอบด้วยผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐสองคน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาสองคน และผู้อำนวยการสถานศึกษาเอกชนกับผู้อำนวยการสถานศึกษาที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละหนึ่งคน ทั้งนี้ โดยต้องมีผู้ประกอบการวิชาชีพทางบริหารการศึกษาที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

**มาตรา 25** องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสาขาอื่นตามมาตรา 22 (3) รวมทั้งคุณสมบัติของกรรมการวิชาชีพสาขาอื่นดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 5 (3)

**มาตรา 26** การสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 23 (4) และ (5) หรือมาตรา 24 (4) และ (5) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 27** กรรมการวิชาชีพตามมาตรา 23 (4) หรือมาตรา 24 (4) และกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 23 (5) หรือมาตรา 24 (5)ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

**มาตรา 28** กรรมการวิชาชีพซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 23 (4) และ (5) หรือมาตรา 24 (4) และ (5) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีและอาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามวรรคหนึ่ง กรรมการวิชาชีพซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 23 (4) และ (5) หรือมาตรา 24 (4) และมาตรา (5) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก สำหรับกรรมการวิชาชีพซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 23 (4) และ (5) หรือ มาตรา 24 (4) และ (5)
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 15 แล้วแต่กรณี

**มาตรา 29** คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพแต่ละสาขามีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาการขอใบอนุญาตนให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 21 (1)
- (2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (3) ส่งเสริม พัฒนา และเสนอให้คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาในสาขานั้น
- (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในสาขานั้น
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในสาขานั้น
- (6) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย

#### หมวด 4

#### การดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

-----

**มาตรา 30** ให้คณะกรรมการมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา 31** ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

**มาตรา 32** การประชุมของคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือคณะอนุกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ให้นำความในมาตรา 30 และมาตรา 31 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 33** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการวิชาชีพ อนุกรรมการวิชาชีพ หรือเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

**มาตรา 34** ให้คณะกรรมการและคณะกรรมการวิชาชีพที่มีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุที่จำเป็นแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่

หนังสือเรียกมาให้ถ้อยคำหรือหนังสือแจ้งส่งเอกสารหรือวัตถุตามวรรคหนึ่งต้องระบุด้วยว่าจะมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุในเรื่องใด

**มาตรา 35** ให้กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการวิชาชีพ และอนุกรรมการวิชาชีพ ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

**มาตรา 36** ให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (2) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษามอบหมาย
- (3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 37** ให้สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งบริหารกิจการของสำนักงาน และเป็นเลขานุการในที่ประชุมคณะกรรมการและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดำเนินการตามที่ประธานกรรมการคณะกรรมการ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมอบหมาย

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาเลขาธิการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 38** เลขาธิการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติไทย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (3) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับกิจการของสำนักงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 และมาตรา 9
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 13 (3) (4) (7) หรือ (8)
- (5) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน

**มาตรา 39** เลขานุการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

**มาตรา 40** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เลขานุการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(4) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับเลขานุการ

(5) มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 38

มติของคณะกรรมการให้เลขานุการออกจากตำแหน่งตาม (3) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่

**มาตรา 41** เลขานุการมีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสำนักงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของ คณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลรักษาทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(2) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(3) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อ คณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(4) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อ คณะกรรมการ

เลขานุการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารงานกิจการของสำนักงาน

**มาตรา 42** เลขานุการมีอำนาจ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 43** ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 44** ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

## หมวด 5

### การควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

-----

**มาตรา 45** ผู้ใดประสงค์จะประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราว
- (2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการศึกษาหรือการสอน แต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย
- (3) นักเรียน นักศึกษาหรือผู้รับการฝึกอบรม ซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษาหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย
- (5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือสถานี่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด
- (6) คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน
- (7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา
- (8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด



**มาตรา 46** ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) สาขาวิชาชีพครู
- (ก) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (ข) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (ค) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (ง) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(จ) มีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา หรือมีวุฒิปริญญาตรีสาขาอื่นที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษารับรอง และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ช) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษารับรอง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

- (2) สาขาวิชาชีพบริหารการศึกษา
- (ก) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (ข) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (ค) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (ง) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(จ) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือปริญญาโททางการบริหารการศึกษา

(ฉ) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือประสบการณ์ทางการศึกษาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมโดยดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้บริหารไม่ต่ำกว่าระดับส่วน กอง หรือเทียบเท่าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี

(3) สาขาวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา 5 (3) ต้องมีความรู้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น

**มาตรา 47** การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 48** ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาสาขาใดสาขาหนึ่งประกอบวิชาชีพทางการศึกษาอื่นที่ตนมิได้รับใบอนุญาต

**มาตรา 49** ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 50** ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 51** ให้มีข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาประกอบด้วย

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

การกำหนดระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 52** ให้มีข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบด้วย

- (1) จรรยาบรรณต่อตนเอง
- (2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ
- (3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ
- (4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ
- (5) จรรยาบรรณต่อสังคม

การกำหนดแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 53** บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายหรือพบการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาของผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

กรรมการ กรรมการวิชาชีพ หรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาว่าผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษาโดยแจ้งเรื่องต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษาดังกล่าวและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 54** เมื่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 53 ให้เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิชาชีพสาขาเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษโดยไม่ชักช้า

**มาตรา 55** ให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มพิจารณา

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรืออนุกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสาขาเดียวกันกับตนภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกำหนด

**มาตรา 56** คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินห้าปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

**มาตรา 57** ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการวิชาชีพวินิจฉัยและเสนอความเห็นตามมาตรา 56 (2) (3) (4) หรือ (5) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

การอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้ทำเป็นคำสั่งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด

**มาตรา 58** ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตผู้ใดประกอบวิชาชีพทางการศึกษาหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพทางการศึกษานับแต่วันที่ทราบคำสั่งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น

**มาตรา 59** ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จะยื่นขอใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

## หมวด 6

### การกำกับดูแล

**มาตรา 60** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(2) เข้าร่วมประชุมและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการลงมติใด ๆ ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(3) สั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และจะให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรก็ได้

(4) สั่งเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัดให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทบทวนหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมาย ข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อให้การกระทำใด ๆ ตามที่มอบหมาย

(6) แต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมติของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

## หมวด 7

### บทกำหนดโทษ

**มาตรา 61** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 48 หรือมาตรา 58 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 62** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 45 จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

## บทเฉพาะกาล

-----

**มาตรา 63** ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่งจำนวนสิบเอ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการจำนวนสองเท่าของจำนวนประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพตามมาตรา 12 เพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

(2) คณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งของของรัฐและเอกชน ที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวนสามคน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยเอกชนหนึ่งคน

(3) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ หรือวิชาการทางการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งคัดเลือกกันเองจากต่างสมาคมจำนวนสามคน

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการและเลือก กรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

**มาตรา 64** ในการดำเนินการสรรหาตามมาตรา 63 ให้พิจารณาคุณสมบัติของ ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คุณสมบัติเรื่องการมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ให้คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งประกอบด้วยประธาน กรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพตามวรรคหนึ่งมีวาระ การดำรงตำแหน่งวาระเดียวเป็นเวลาสองปี

ก่อนครบวาระของคณะกรรมการตามวรรคสอง ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาครู และบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 12 ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 18



**มาตรา 65** ให้คณะกรรมการตามมาตรา 63 สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ครู และผู้บริหารซึ่งมีคุณสมบัติของกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 23 (4) และ (5) และมาตรา 24 (4) และ (5) ตามลำดับเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

คุณสมบัติ วิธีการสรรหา และการคัดเลือกบุคคลตามวรรคหนึ่งให้ใช้ในความใน มาตรา 64 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการวิชาชีพซึ่งประกอบด้วยกรรมการวิชาชีพตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งด้วย

**มาตรา 66** การนับวาระการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นับวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้เป็นวาระแรก

**มาตรา 67** ให้คณะกรรมการตามมาตรา 64 วรรคสองดำเนินการให้มีการแต่งตั้ง เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้ง

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาดำเนินการให้มีสำนักงานเลขาธิการ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

**มาตรา 68** ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตามมาตรา 45 (3) มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 69 ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่จัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 69** บรรดาผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหาร เทียบเท่าระดับส่วนหรือกองในหน่วยงานของรัฐอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามสาขาวิชาชีพภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) สาขาวิชาชีพครู

(ก) ผู้มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือสาขาวิชาอื่นที่ ก.ค. รับรอง มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสองปี และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

(ข) ผู้มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือสาขาวิชาอื่นที่ ก.ค. รับรอง แต่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่ถึงสองปี จะได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนเป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะมีประสบการณ์สอนครบสองปี และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดจึงจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

(ค) ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี จะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนที่มีอายุไม่เกินห้าปี และเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางด้านการศึกษา หรือสาขาวิชาอื่นที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษารับรอง หรือผ่านการเทียบประสบการณ์และผลงานที่มีคุณค่าเท่ากับคุณวุฒิปริญญาตรีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด ทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

## (2) สาขาวิชาชีพบริหารการศึกษา

ผู้มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางบริหารการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือมีประสบการณ์ทางการบริหารการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมโดยตำแหน่งตามมาตรา 30 (ข) แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูหรือผู้บริหารไม่ต่ำกว่าระดับส่วนหรือกอง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา

ผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่ง จะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านบริหารการศึกษา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต หรือสูงกว่าทางบริหารการศึกษา หรือผ่านการเทียบประสบการณ์และผลงานที่มีคุณค่าเท่ากับคุณวุฒิปริญญาตรีทางบริหารการศึกษา ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด ทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้ที่ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ไปปฏิบัติงานในลักษณะอื่นที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และสามารถยื่นขอมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาได้ เมื่อมีคุณสมบัติตามที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

การสอนหรือการบริหารสถานศึกษาในระหว่างระยะเวลาการดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของครูหรือผู้บริหารประจำการ ตาม (1) (ก) (ข) (ค) และ (2) ให้ถือว่าไม่เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 45

**มาตรา 70** ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 46 (1) มาใช้บังคับแก่ผู้ที่จบปริญญาตรีทางการศึกษาตามหลักสูตรเดิม หรือผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา จนกว่าจะมีการดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทางด้านการศึกษา ซึ่งต้องกระทำภายในไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้ที่จบปริญญาตรีทางการศึกษาตามวรรคหนึ่งให้นำหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูประจำการตามมาตรา 69 (1) (ข) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกินเจ็ดปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
 นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**บันทึกหลักการและเหตุผล**  
**ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา**  
**พ.ศ.....**  
 .....

**หลักการ**

ให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม....  
 เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ....

**เหตุผล**

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 ได้บัญญัติให้มี  
 องค์การวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การ  
 บริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่  
 กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตาม  
 มาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาศึกษาครู ผู้บริหารสถานศึกษา และ  
 ผู้บริหารการศึกษา ประกอบกับมาตรา 73 ได้บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติ  
 ในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษาและหมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการ  
 ศึกษา มาใช้บังคับจนกว่าจะได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว รวมทั้ง  
 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
 ครู พ.ศ. 2523 ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น จึงสมควรกำหนด  
 ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา  
 และวัฒนธรรม เพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ร่าง -

## พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ให้เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 53 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 39 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488
- (2) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495
- (3) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509
- (4) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519
- (5) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521
- (6) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งอื่นในส่วนที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แทน



#### มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

“วิชาชีพทางการศึกษา” หมายความว่า วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษาและ วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น

“ผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษาจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

“วิชาชีพครู” หมายความว่า วิชาชีพที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ครู” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“วิชาชีพบริหารการศึกษา” หมายความว่า วิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชนและการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“ผู้อำนวยการสถานศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพเป็นผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพเป็นผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา” หมายความว่า รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ

“วิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น” หมายความว่า วิชาชีพที่ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษาให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมให้บริการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา ตามหลักสูตรที่กำหนดโดยกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 5** การประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งเป็นสาขาต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สาขาวิชาชีพครู
- (2) สาขาวิชาชีพบริหารการศึกษา
- (3) สาขาวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

**มาตรา 6** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**หมวด 1**  
**สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา**

-----

**มาตรา 7** ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

**มาตรา 8** สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา

(2) กำหนดนโยบายการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพขั้นสูงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(4) ส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ ความมั่นคงและผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

**มาตรา 9** สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

(2) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ให้ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

(3) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(4) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

(5) พัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(6) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษ การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอน และฝึกอบรมในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(7) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรมตาม (5)

(8) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปับตรในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ

- (9) รับรองความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (10) ส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ ความมั่นคง และผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (11) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (12) ออกข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วย
- (ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13
- (ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (ค) หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต
- (ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอใบอนุญาต
- (จ) จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษา และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (ฉ) มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (ช) วิธีการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการวิชาชีพ
- (ซ) องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำบัญชี และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา
- (ฌ) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ญ) การรับสมัครเป็นสมาชิก ค่าจดทะเบียนเป็นสมาชิก ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสมาชิก
- (ฎ) การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- ข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (13) ให้คำปรึกษาหรือขอเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษา
- (14) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ในการเพิ่มประเภทและสาขาของการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา หรือการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ
- (15) กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (16) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (2) การก่อตั้งสิทธิ และทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ
- (3) กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (4) สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา 10** สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจมีรายได้ ดังนี้

- (1) เงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (3) ผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินและการดำเนินกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (4) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (5) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (1) (2) (3) และ (4) รายได้ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งไม่อยู่ในข่ายการบังคับตามกฎหมายภาษีอากร ทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้

**มาตรา 11** ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศกำหนดโดยทำเป็นประกาศกระทรวง



## หมวด 2

### คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา” ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นประธาน
- (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา ด้านการศึกษาพิเศษและด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ด้านละคนหนึ่ง ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้บริหารการศึกษามาก่อนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน
- (4) กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาหนึ่งคน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน
- (5) กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนสี่คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งคน
- (6) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครู จำนวนเจ็ดคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นข้าราชการครูสามคน ครูจากสถานศึกษาเอกชนสองคน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาสองคน  
ทั้งนี้โดยต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพครูที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย
- (7) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ช่วยการสถานศึกษาของรัฐหนึ่งคน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่งคน ผู้ช่วยการสถานศึกษาเอกชนสองคน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน

ทั้งนี้โดยต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเลขานุการ

การได้มาซึ่งตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพให้ใช้วิธีการสรรหาตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

**มาตรา 13** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณและการประกอบวิชาชีพ
- (6) มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์และยุติธรรม
- (7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (8) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างสำนักงานหรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสำนักงาน
- (9) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตาม (7) หรือ (8) ผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมก่อนปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ถ้ามิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา 19 ดำรงตำแหน่งแทน

**มาตรา 14** กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มิไบนุญาตประกอบวิชาชีพครู และไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เป็นผู้มิประสบการณด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี ยกเว้นผู้ที่เป็นข้าราชการครูจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณด้านปฏิบัติการสอน และมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการไม่น้อยกว่าห้าปี
- (3) เป็นผู้มิคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ และยุติธรรม
- (4) ไม่เคยมิประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ

**มาตรา 15** กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษ ต้องมิคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มิใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา และไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เป็นผู้มิประสบการณด้านบริหารการศึกษา ในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษามาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าห้าปี
- (3) เป็นผู้มิคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ และยุติธรรม
- (4) ไม่เคยมิประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ

**มาตรา 16** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ในกรณีทีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างทีกรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มเติมอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระทีเหลือของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไป จนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งเข้ารับหน้าที่

**มาตรา 17** นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 12 (6) และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 12 (7) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 15 แล้วแต่กรณี

**มาตรา 18** ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีดำเนินการในเวลาอันสมควร เพื่อให้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งมีจำนวนสิบคนจากคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพของคณะกรรมการตามมาตรา 12

องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำบัญชี วิธีการคัดเลือกบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้สำนักงานรับผิดชอบดำเนินการในทางธุรการของคณะกรรมการสรรหา

**มาตรา 19** ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 เป็นจำนวนสองเท่าของกรรมการแต่ละประเภทที่จะได้รับการแต่งตั้ง แล้วจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกทั้งหมดเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพของคณะกรรมการตามมาตรา 12

ในการเสนอชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วย

**มาตรา 20** ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นซึ่งมีรายชื่อตามบัญชีที่ได้เสนอไว้ตามมาตรา 19 ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีแต่ละประเภทตามมาตรา 19 เว้นแต่มีรายชื่ออยู่ไม่พอแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพให้ดำเนินการสรรหาใหม่ตามมาตรา 18

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพ พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพตามความในวรรคหนึ่ง

**มาตรา 21** ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารและดำเนินการสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการวิชาชีพและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ
- (3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 56
- (4) เรงรัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการวิชาชีพปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (6) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับ
  - (ก) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
  - (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินตอบแทนอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา



(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ง) การบริหารและการจัดการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(จ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(7) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(8) ปฏิบัติการอันใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

(9) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

### หมวด 3

#### คณะกรรมการวิชาชีพ

-----

**มาตรา 22** ให้มีคณะกรรมการวิชาชีพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาหนึ่งคน และผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง ในด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา และด้านการศึกษาพิเศษ ด้านละหนึ่งคน

(4) กรรมการซึ่งคัดเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งคณบดี คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน ที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา จำนวนสามคน

(5) กรรมการที่เลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพจำนวนสามคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไปหนึ่งคน ผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารศึกษาไม่น้อยกว่าห้าปีหนึ่งคนและผู้ประกอบวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นหนึ่งคน

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

**มาตรา 23** การสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 22 (4) และ (5) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 24** กรรมการวิชาชีพตามมาตรา 22 (3) (4) และ (5) ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

**มาตรา 25** กรรมการวิชาชีพตามมาตรา 22 (3) (4) และ (5) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีและอาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามวรรคหนึ่งกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 22 (3) (4) และ (5) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก สำหรับกรรมการวิชาชีพตามมาตรา 22 (3) (4) และ (5)
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 15

แล้วแต่กรณี

**มาตรา 26** คณะกรรมการวิชาชีพ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาการขอใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ แล้วเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 21(1)

(2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

- (3) ส่งเสริม พัฒนา และเสนอให้คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (4) พัฒนามาตรฐานวิชาชีพและยกย่องเชิดชูผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (5) รับขึ้นทะเบียนสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพและชมรมวิชาชีพทางการศึกษาที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการวิชาชีพครู คณะอนุกรรมการวิชาชีพบริหารการศึกษา คณะอนุกรรมการวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่นหรือมอบหมายกรรมการวิชาชีพเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาชีพ
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาชีพ
- (8) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย

#### หมวด 4

#### คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ

มาตรา 27 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ ประกอบด้วย

- (1) ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นประธาน
- (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาหนึ่งคน ผู้แทนจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ว่าจ้างครูและผู้บริหารสถานศึกษาหนึ่งคน และหัวหน้าหน่วยงานองค์กรกลางบริหารงานบุคคล
- (3) กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษา และวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น จำนวนเจ็ดคน

ให้เลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

**มาตรา 28** การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพตามมาตรา 27 (3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 29** กรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพตามมาตรา 27 (3) ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 และ มาตรา 15 มาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

**มาตรา 30** การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพตามมาตรา 27 (3) ให้นำความใน มาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 31** คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (2) ส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ ความมั่นคงและผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (3) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของประเทศไทย
- (4) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือมอบหมายกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ เพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ
- (6) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมาธิการมอบหมาย

## หมวด 5

### การดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 32** ให้คณะกรรมการมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา 33** ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

**มาตรา 34** การประชุมของคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการวิชาชีพ หรือ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพให้นำความในมาตรา 32 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 35** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการวิชาชีพ อนุกรรมการวิชาชีพ หรือเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

**มาตรา 36** ให้คณะกรรมการและคณะกรรมการวิชาชีพมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุที่จำเป็นแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่

หนังสือเรียกมาให้ถ้อยคำหรือหนังสือแจ้งส่งเอกสารหรือวัตถุตามวรรคหนึ่งต้องระบุด้วยว่าจะมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุในเรื่องใด

**มาตรา 37** ให้กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการวิชาชีพ อนุกรรมการวิชาชีพ กรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ อนุกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ และคณะทำงานได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง



**มาตรา 38** ให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (2) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษามอบหมาย
- (3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 39** ให้สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งบริหารกิจการของสำนักงานและเป็นเลขานุการในที่ประชุมคณะกรรมการ และเป็นกรรมการและเลขานุการในที่ประชุมคณะกรรมการวิชาชีพ และคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ ดำเนินการตามที่ประธานคณะกรรมการ ประธานกรรมการวิชาชีพ คณะกรรมการวิชาชีพ ประธานกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ หรือคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพมอบหมาย

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาเลขาธิการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 40** เลขาธิการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติไทย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (3) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับกิจการของสำนักงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 และมาตรา 9
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 13 (3) (4) (7) หรือ (8)
- (5) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน

**มาตรา 41** เลขาธิการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

**มาตรา 42** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เลขานุการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (4) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับเลขานุการ
- (5) มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 40

มติของคณะกรรมการให้เลขานุการออกจากตำแหน่งตาม (3) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่

**มาตรา 43** เลขานุการมีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสำนักงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของ คณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดูแลรักษาทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (2) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (3) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อ คณะกรรมการเพื่อพิจารณา
- (4) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อ คณะกรรมการ

เลขานุการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารงานกิจการของสำนักงาน

**มาตรา 44** เลขานุการมีอำนาจ

- (1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด
- (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 45** ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 46** ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

## หมวด 5

### การควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

**มาตรา 47** ผู้ใดประสงค์จะประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราว
- (2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการศึกษาการสอน แต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย
- (3) นักเรียน นักศึกษาหรือผู้รับการฝึกอบรม ซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษาหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย
- (5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือสถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด
- (6) ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน
- (7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา
- (8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 48** ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องเป็นสมาชิกตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) สาขาวิชาชีพครู

- (ก) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (ข) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (ค) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (ง) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(จ) มีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา หรือมีวุฒิปริญญาตรีสาขาอื่นที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษารับรอง และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือปริญญาโทสาขาอื่นที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

(ช) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษารับรอง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(2) สาขาวิชาชีพบริหารการศึกษา

- (ก) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (ข) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (ค) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (ง) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(จ) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือปริญญาโททางบริหารการศึกษา หรือปริญญาอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

(ฉ) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือประสบการณ์ทางการศึกษาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมโดยดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้บริหารไม่ต่ำกว่าระดับส่วน กอง หรือเทียบเท่าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี

(3) สาขาวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา 5 (3) ต้องมีความรู้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น

**มาตรา 49** การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 50** ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาสาขาใดสาขาหนึ่งประกอบวิชาชีพทางการศึกษาอื่นที่ตนมิได้รับใบอนุญาต

**มาตรา 51** ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัด และเงื่อนไขตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 52** ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 53** ให้มีข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบด้วย

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

การกำหนดระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 54** มาตรฐานการปฏิบัติตน ให้กำหนดเป็นข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบด้วย

- (1) จรรยาบรรณต่อตนเอง
- (2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ
- (3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ
- (4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ
- (5) จรรยาบรรณต่อสังคม

การกำหนดแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา



**มาตรา 55** บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายหรือพบการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาของผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้น โดยทำเรื่องยื่นต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

กรรมการ กรรมการวิชาชีพ หรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาว่าผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษาโดยแจ้งเรื่องต่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทางการศึกษาดังกล่าวและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 56** เมื่อสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 55 ให้เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิชาชีพโดยไม่ชักช้า

**มาตรา 57** ให้ประธานกรรมการวิชาชีพมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มพิจารณา

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการวิชาชีพ หรืออนุกรรมการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากประธานกรรมการวิชาชีพ หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการวิชาชีพกำหนด

**มาตรา 58** คณะกรรมการวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินห้าปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

**มาตรา 59** ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการวิชาชีพวินิจฉัยและเสนอความเห็นตามมาตรา 58 (2) (3) (4) หรือ (5) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

การอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้ทำเป็นคำสั่งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด

**มาตรา 60** ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตผู้ใดประกอบวิชาชีพทางการศึกษาหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพทางการศึกษานับแต่วันที่ทราบคำสั่งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น

**มาตรา 61** ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จะยื่นขอใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

## หมวด 7

### สมาชิก

**มาตรา 62** สมาชิกของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีสามประเภท ดังนี้

- (1) สมาชิกสามัญ
- (2) สมาชิกวิสามัญ
- (3) สมาชิกกิตติมศักดิ์

**มาตรา 63** สมาชิกสามัญต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 และมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) เป็นผู้มิได้มีใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาหรือได้เคยประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

สมาชิกวิสามัญต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวิชาชีพทางการศึกษา ตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13

สมาชิกกิตติมศักดิ์เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง

**มาตรา 64** สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสามัญ มีต่อไปดังนี้

(1) แสดงความเห็นและซักถามเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(2) เลือก รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา 12 มาตรา 22 หรือมาตรา 27

(3) ชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียม ตามประกาศของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

(4) ได้รับสวัสดิการตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของกิจการนั้น ๆ

(5) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกวิสามัญมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสามัญ เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ตาม (2)

สมาชิกกิตติมศักดิ์ มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสามัญ เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ตาม (2) และ (3)

**มาตรา 65** สมาชิกภาพของสมาชิกย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะกรรมการมีมติให้พ้นจากสมาชิกเพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา 63 สำหรับกรณีสมาชิกสามัญและวิสามัญ

(4) คณะกรรมการมีมติถอดถอนการเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์

(5) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับสมาชิกสามัญ

## หมวด 8 การกำกับดูแล

---

**มาตรา 66** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำกับดูแลการดำเนินงานของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (2) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อให้กระทำการใด ๆ ตามที่มอบหมาย
- (3) แต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมติของคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

## หมวด 9 บทกำหนดโทษ

---

**มาตรา 67** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 50 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 68** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 47 จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

## บทเฉพาะกาล

---

**มาตรา 69** ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาคนหนึ่งจำนวนสิบเอ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา 12 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

(2) คณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งสองของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเอกชนหนึ่งคน

(3) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ หรือวิชาการทางการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งคัดเลือกกันเองจากต่างสมาคมจำนวนสามคน

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการและเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

ให้คณะกรรมการอำนวยการครุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตามมาตรา 12

**มาตรา 70** ให้คณะกรรมการตามมาตรา 12 ดำเนินการให้มีการแต่งตั้งเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้ง

ให้สำนักงานเลขาธิการครุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 71** ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตามมาตรา 47 (3) มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 72 ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่จัดตั้งสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 72** ให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้



**มาตรา 73** ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 48 (1) มาใช้บังคับแก่ผู้ที่จบปริญญาตรีทางการศึกษาตามหลักสูตรเดิม หรือผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในคณะครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา

**มาตรา 74** ให้เลขาธิการคุรุสภา ร้องเลขธิการคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการและหรือรองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการตามมาตรา 70

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่และพนักงานของคุรุสภาต้องพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่และพนักงานของสำนักงานเลขาธิการสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาก่อนกำหนด ให้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 75** ให้องค์การจัดหาผลประโยชน์ของคุรุสภาตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นหน่วยงานอิสระโดยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และอยู่ในกำกับของสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมวิชาชีพและการจัดการศึกษา

**มาตรา 76** ให้สมาชิกคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นสมาชิกสามัญ วิสามัญ หรือกิตติมศักดิ์ ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ที่ได้รับอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการนั้น ๆ ต่อไป

**มาตรา 77** ในระหว่างที่ยังมิได้ออกคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่างฯ ที่ สคก.ตรวจพิจารณาแล้ว  
เรื่องเสรีจที่ 385/2545

หลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

เหตุผล

ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการศึกษาของชาติ จึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะอย่างสูงในการประกอบวิชาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรมและประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งมีคุณภาพและมาตรฐานเหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อ

1. พัฒนาวิชาชีพครูตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2. เพื่อปรับสภาพในกระทรวงการศึกษาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นองค์กรวิชาชีพครูตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้เป็นไปตามมาตรา 73 โดยกำหนดให้มี

2.1 สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกชื่อว่า “คุรุสภา” มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการพัฒนาวิชาชีพ

2.2 สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ ความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา

3. เพื่อสืบทอดประวัติศาสตร์และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคุรุสภาให้เป็นสภาวิชาชีพครูต่อไป

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ  
บุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 39 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา พ.ศ. ....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488
- (2) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495
- (3) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509
- (4) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519
- (5) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521
- (6) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523

บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ คำสั่งอื่นในส่วนที่มีบทบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้  
หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

#### มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงการศึกษา

“วิชาชีพ” หมายความว่า วิชาชีพทางการศึกษาที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งการรับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน และการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนการสนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

“ผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา” หมายความว่า ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้

“ครู” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอน และการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารนอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

“บุคลากรทางการศึกษาอื่น” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานการศึกษากำหนดตำแหน่งให้ต้องมีคุณวุฒิทางการศึกษา

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมให้บริการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 5** การประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์ การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 6** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### บททั่วไป

#### ส่วนที่ 1

**มาตรา 7** ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงการศึกษา

**มาตรา 8** คุรุสภา มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ
- (2) กำหนดนโยบายและพัฒนามาตรฐานวิชาชีพให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง
- (3) ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

**มาตรา 9** คุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (2) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (3) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ
- (4) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต



- (5) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนางานวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (6) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตร์ในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ
- (7) รับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ
- (8) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ
- (9) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพของประเทศไทย
- (10) ออกข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วย
- (ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 และมาตรา 15
- (ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ
- (ค) หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต
- (ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต
- (จ) จรรยาบรรณของวิชาชีพ และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (ฉ) มาตรฐานวิชาชีพ
- (ช) วิธีการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- (ซ) องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำบัญชีและวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา
- (ฌ) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภา
- (ญ) การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- ข้อบังคับคุรุสภานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (11) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาการพัฒนาวิชาชีพ
- (12) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพหรือการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ
- (13) กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา
- (14) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์คุรุสภา

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คุรุสภามีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ถูกรวมสิทธิ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) การก่อตั้งสิทธิ และทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ

(3) กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา

(4) สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา 10** คุรุสภาอาจมีรายได้ ดังนี้

(1) ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

(3) ผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินและการดำเนินกิจการของคุรุสภา

(4) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่คุรุสภา

(5) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (1) (2) (3) และ (4)

รายได้ของคุรุสภา ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งไม่อยู่ในข่ายการบังคับตามกฎหมายภาษีอากร ทรัพย์สินของคุรุสภาไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับคุรุสภาในเรื่องทรัพย์สินของคุรุสภาไม่ได้

**มาตรา 11** ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 12** ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษแห่งคุรุสภา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

## ส่วนที่ 1

### คณะกรรมการคุรุสภา

**มาตรา 13** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการคุรุสภาประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และผู้แทนคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านมนุษยศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาเพื่ออาชีพ ด้านบริหารการศึกษา และด้านกฎหมาย ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้บริหารสถานศึกษามาก่อน จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

(4) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาจำนวนหนึ่งคน

(5) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งคน

(6) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งครูจำนวนเจ็ดคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นข้าราชการครูสามคน ครูจากสถานศึกษาเอกชนสองคน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาสองคน ทั้งนี้ โดยต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งครูที่มาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

(7) กรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ช่วยการสถานศึกษาของรัฐหนึ่งคน ผู้ช่วยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่งคน ผู้ช่วยการสถานศึกษาเอกชนสองคน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน ทั้งนี้โดยต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นเลขาธิการ

การได้มาซึ่งตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพให้ใช้วิธีสรรหาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

**มาตรา 14** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่นอย่างหนึ่งอย่างใดหรือรวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

- (4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ
- (7) มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์และยุติธรรม
- (8) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

กรรมการ หรือดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(9) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างสำนักงานหรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีสัญญาจ้างกับสำนักงาน

- (10) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรค

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตาม (8) หรือ (9) ผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมก่อนปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ถ้ามิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้รัฐมนตรีพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ ตามมาตรา 20 ดำรงตำแหน่งแทน

**มาตรา 15** กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพที่เป็นครู ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มิใช่ใบอนุญาตและไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เป็นผู้มิใช่ประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี ยกเว้นผู้เป็นข้าราชการครูจะต้องมีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอน และมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการไม่น้อยกว่าห้าปี

- (3) เป็นผู้มิใช่คุณสมบัติเป็นที่ยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ และยุติธรรม

- (4) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ

**มาตรา 16** กรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในมาตรา 15 ยกเว้นข้อ (2) กำหนดให้เป็นผู้มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอน และมีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารสถานศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่นรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

**มาตรา 17** กรรมการตามมาตรา 13 (2) และ (3) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีและอาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ในกรณีที่กรรมการตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทน อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้ กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่ง ได้รับแต่งตั้งเข้ารับหน้าที่

**มาตรา 18** นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา 13 (2) และ (3) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 14 มาตรา 15 หรือมาตรา 16 แล้วแต่กรณี

**มาตรา 19** ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่ มาจากผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหาคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเอ็ดคนจากคณะกรรมการในเวลาอันสมควร ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่ สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพของคณะกรรมการตาม มาตรา 13

หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภา ให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภารับผิดชอบดำเนินการในทางธุรการของคณะกรรมการ สรรหา

**มาตรา 20** ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาให้เป็นไปตามข้อบังคับของ คุรุสภาตามมาตรา 19 แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพของ คณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา 13

ในการเสนอชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอ ชื่อด้วย



**มาตรา 21** ในกรณีที่กรรมการคຸຣຸສກຳตามมาตรา 13 (2) และ (3) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นซึ่งมีรายชื่อตามบัญชีที่ได้เสนอไว้ตามมาตรา 20 ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้รัฐมนตรีพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีแต่ละประเภทตามมาตรา 20 เว้นแต่มีรายชื่ออยู่ไม่พอแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพ ให้ดำเนินการสรรหาใหม่ตามมาตรา 19

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຳประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพตามความในวรรคหนึ่ง

**มาตรา 22** ให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຳมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคຸຣຸສກຳ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(3) เรง่รัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

(4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคຸຣຸສກຳ

(5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคຸຣຸສກຳ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการคຸຣຸສກຳและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นของเจ้าหน้าที่

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งวิธีการเงื่อนไขในการจ้างเจ้าหน้าที่ของคຸຣຸສກຳ

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของคຸຣຸສກຳ

(จ) กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(6) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคຸຣຸສກຳ

- (7) ปฏิบัติการอันใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการคຸຣຸສກາ
- (8) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

### ส่วนที่ 3

#### คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

**มาตรา 23** ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ คຸຣຸສກາ
- (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และหัวหน้าสำนักงานบริหารงานข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา ซึ่งเคยประกอบวิชาชีพมาไม่น้อยกว่า สิบปี
- (4) กรรมการซึ่งคัดเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งคณบดี คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาใน สาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาจำนวนสามคน
- (5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพจำนวนหกคน ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพที่มี ประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครู ชำนาญการขึ้นไปสองคน ผู้ประกอบวิชาชีพที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาและมีประสบการณ์ ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปีสองคน และผู้ประกอบวิชาชีพที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาและ หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปีสองคน
- ให้เลขาธิการคຸຣຸສກາ เป็นกรรมการและเลขานุการ

**มาตรา 24** การสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 23 (3) และ (5) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับคຸຣຸສກາ

**มาตรา 25** กรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 23 (3) และ (5) ให้นำคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 มาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

**มาตรา 26** กรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 23 (3) (4) และ (5) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกแต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามวรรคหนึ่ง กรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 23 (3) (4) และ (5) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก สำหรับกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 23 (3)(4) และ (5)
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 มาตรา 15 หรือ มาตรา 16 แล้วแต่กรณี

**มาตรา 27** คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพ และการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ แล้วเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 22 (1)

(2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ

(3) ส่งเสริม พัฒนา และเสนอแนะคณะกรรมการคุรุสภากำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ

(4) ส่งเสริม ยกย่อง และพัฒนาวิชาชีพไปสู่ความเป็นเลิศในสาขาต่าง ๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา

(5) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือมอบหมายกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(7) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการคุรุสภามอบหมาย

## ส่วนที่ 4

### การดำเนินงานของคุรุสภา

---

**มาตรา 28** ให้คณะกรรมการคุรุสภามีการประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง การประชุมคณะกรรมการคุรุสภาต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา 29** ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการคุรุสภาไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

**มาตรา 30** สภานายกพิเศษจะเข้าร่วมประชุม และชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการคุรุสภา หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังคุรุสภาในเรื่องใด ๆ ก็ได้

**มาตรา 31** การประชุมของคณะอนุกรรมการ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพให้นำความในมาตรา 28 และมาตรา 29 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 32** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการคุรุสภา อนุกรรมการ กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

**มาตรา 33** ให้คณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานที่จำเป็นต่อการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่

หนังสือเรียกมาให้ถ้อยคำหรือหนังสือแจ้งให้ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานตามวรรคหนึ่งต้องระบุด้วยว่าจะให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุในเรื่องใด

**มาตรา 34** ให้กรรมการคุรุสภา อนุกรรมการ กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และคณะทำงานได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่น ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

**มาตรา 35** กรรมการคุรุสภาตามมาตรา 13 (3) จะดำรงตำแหน่งตามมาตรา 23 (5) และมาตรา 66 (3) ในคราวเดียวกันไม่ได้

ให้นำความในวรรคแรกมาใช้บังคับกับกรรมการตามมาตรา 23 (5) และ มาตรา 66 (3) โดยอนุโลม

**มาตรา 36** ให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา
- (2) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย
- (3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อคุรุสภา

**มาตรา 37** ให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภามีเลขาธิการคุรุสภาคนหนึ่งบริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดำเนินการตามที่ประธานกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการคุรุสภา ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมอบหมาย

คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนเลขาธิการคุรุสภา หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภา

**มาตรา 38** เลขาธิการคุรุสภาต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (3) เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 และมาตรา 9
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 14 (4) (5) (6) หรือ (8)
- (5) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

**มาตรา 39** เลขาธิการคุรุสภามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน



**มาตรา 40** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เลขาธิการคุรุสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการคุรุสภาให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(4) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการคุรุสภา กับ เลขาธิการคุรุสภา

- (5) มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 38

มติของคณะกรรมการคุรุสภาให้เลขาธิการคุรุสภาออกจากตำแหน่งตาม (3) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่

**มาตรา 41** เลขาธิการคุรุสภามีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการคุรุสภาและเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดูแลรักษาทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

- (2) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของคุรุสภา

(3) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อพิจารณา

(4) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภาต่อคณะกรรมการคุรุสภา

เลขาธิการคุรุสภาต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการคุรุสภาในการบริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

**มาตรา 42** เลขาธิการคุรุสภามีอำนาจดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

**มาตรา 43** ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้แทนของคุรุสภา เพื่อการนี้ เลขาธิการคุรุสภาจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

**มาตรา 44** ให้คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการคุรุสภา โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

## ส่วนที่ 5

### การประกอบวิชาชีพควบคุม

**มาตรา 45** วิชาชีพใดจะเป็นวิชาชีพควบคุมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษาเป็นครั้งคราว
- (2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางด้านการเรียนการสอนแต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย
- (3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอน ซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษาหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด
- (4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย
- (5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือสถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด
- (6) คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน
- (7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา
- (8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

**มาตรา 46** ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์

แห่งวิชาชีพ

(5) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือมีวุฒิปริญญาที่เทียบเท่า หรือมีวุฒิปริญญาสาขาอื่น หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง

(6) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

**มาตรา 47** การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับคุรุสภา

**มาตรา 48** ห้ามมิให้ผู้ใดแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากคุรุสภา และห้ามมิให้สถานศึกษารับผู้ไม่ได้รับใบอนุญาต เข้าประกอบวิชาชีพในสถานศึกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคุรุสภา

**มาตรา 49** ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัด และเงื่อนไขตามข้อบังคับคุรุสภา

**มาตรา 50** ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับคุรุสภา

**มาตรา 51** ให้มีข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบด้วย

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

การกำหนดระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภา

ให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ได้รับการพัฒนาให้มีคุณสมบัติและศักยภาพตามมาตรฐานวิชาชีพอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

**มาตรา 52** มาตรฐานการปฏิบัติตน ให้กำหนดเป็นข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ ประกอบด้วย

- (1) จรรยาบรรณต่อตนเอง
- (2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ
- (3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ
- (4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ
- (5) จรรยาบรรณต่อสังคม

การกำหนดแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภา

**มาตรา 53** บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายหรือพบการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อคุรุสภา

กรรมการคุรุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพว่าผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยแจ้งเรื่องต่อคุรุสภา

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพดังกล่าวและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 54** เมื่อคุรุสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 53 ให้เลขาธิการคุรุสภาเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยไม่ชักช้า

**มาตรา 55** ให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มพิจารณา

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรืออนุกรรมการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกำหนด

**มาตรา 56** คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยและเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตที่มีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินห้าปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการคุรุสภาให้ทำเป็นคำสั่งคุรุสภาพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด

**มาตรา 57** ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ผู้ใดประกอบวิชาชีพหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพนับแต่วันที่ทราบคำสั่งคุรุสภาที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น

**มาตรา 58** ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จะยื่นขอใบอนุญาตอีกไม่ได้ จนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่ถูกลงเพิกถอนใบอนุญาต

## ส่วนที่ 6

### สมาชิกคุรุสภา

**มาตรา 59** สมาชิกของคุรุสภามีสองประเภท ดังนี้

- (1) สมาชิกสามัญ
- (2) สมาชิกกิตติมศักดิ์

การจดทะเบียนเป็นสมาชิกให้เป็นไปตามที่คุรุสภากำหนด

**มาตรา 60** สมาชิกสามัญต้องเป็นผู้ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 (4) (5) และ (6) และเป็นผู้มีใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกกิตติมศักดิ์เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาแต่งตั้งโดยมติเป็นเอกฉันท์

**มาตรา 61** สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสามัญ มีดังต่อไปนี้

(1) แสดงความเห็นและซักถามเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภาต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา



- (2) รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา 13 หรือมาตรา 23
- (3) ชำระค่าธรรมเนียม ตามประกาศของคุรุสภา
- (4) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้  
สมาชิกกิตติมศักดิ์ มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสามัญ เว้นแต่สิทธิและหน้าที่

ตาม (2) และ (3)

**มาตรา 62** สมาชิกภาพของสมาชิกย่อมสิ้นสุดเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการคุรุสภามีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพเพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา 61 สำหรับกรณีสมาชิกสามัญ
- (4) คณะกรรมการคุรุสภามีมติถอดถอนการเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์
- (5) สมาชิกสามัญที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

## หมวด 2

### สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### ส่วนที่ 1

#### บททั่วไป

**มาตรา 63** ให้มีสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงการศึกษา มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา
- (2) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของกระทรวงในเรื่องสื่อการเรียนการสอน วัสดุอุปกรณ์การศึกษาและเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

**มาตรา 64** สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินงานด้านสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

(2) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

(3) ส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร

(4) ให้ความเห็น คำปรึกษา และคำแนะนำในเรื่องการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) ดำเนินงานและบริหารจัดการองค์การกำหนดผลประโยชน์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(6) ออกข้อบังคับและหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(7) สรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(8) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากนี้อำนาจและหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) การก่อตั้งสิทธิ และทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ

(3) เข้าร่วมลงทุนกับนิติบุคคลอื่น ในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(4) กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา 65** สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

(2) เงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

(3) เงินผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการลงทุนและการกำหนดผลประโยชน์

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นรวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินและการดำเนินกิจการของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(6) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (2) (3) (4) และ (5)

รายได้ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณรวมทั้งไม่อยู่ในข่ายการบังคับตามกฎหมายภาษีอากร

ทรัพย์สินของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องทรัพย์สินของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้

## ส่วนที่ 2

### คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 66** ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงการศึกษา เป็นประธาน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคุรุสภา

(3) กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ประกอบการวิชาชีพ และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา จำนวนสิบสองคน

ทั้งนี้ ต้องเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพหรือผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาที่มาจากสถานศึกษาทุกสังกัด

ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

**มาตรา 67** การสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 66 (3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 68** กรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 66 (3) ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 และมาตรา 16 มาใช้ บังคับ แล้วแต่กรณี

**มาตรา 69** การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 66 (3) ให้นำความในมาตรา 26 มาใช้ บังคับ โดยอนุโลม

**มาตรา 70** ให้คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 64 และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการ หรือมอบหมาย ให้กรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาคนหนึ่ง คนใดไปทำการใด ๆ แทนก็ได้

**มาตรา 71** การประชุมของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้นำความในมาตรา 28 และ มาตรา 29 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

### ส่วนที่ 3

#### การดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 72** ให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา มีเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา บริหารกิจการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 73** เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดนโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้แทนของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อการนี้ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 74** เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามมาตรา 38 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (4) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษากับเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (5) มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 38

มติของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกจากตำแหน่งตาม (3) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่



### หมวด 3 การกำกับดูแล

**มาตรา 75** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับดูแลการดำเนินงานของคุรุสภา และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้คุรุสภาและสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) ส่งเป็นหนังสือให้กรรมการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภาและสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาและจะให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ได้

(3) ส่งเป็นหนังสือให้คุรุสภาและสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาระงับหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของคุรุสภาและสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายหรือข้อบังคับคุรุสภา และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อให้กระทำใด ๆ ตามที่มอบหมาย

(5) แต่งตั้งเลขาธิการคุรุสภาและเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมติของคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา แล้วแต่กรณี

### หมวด 4 บทกำหนดโทษ

**มาตรา 76** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 45 จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 77** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 48 หรือมาตรา 57 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## บทเฉพาะกาล

---

**มาตรา 78** ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีคณะกรรมการคุรุสภา ตามมาตรา 13 และมีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 66 และให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู และบุคลากรทางการศึกษาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ

**มาตรา 79** ให้คณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา 13 และคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 66 ดำเนินการให้มีการแต่งตั้ง เลขาธิการคุรุสภาและเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา แล้วแต่กรณี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการแต่งตั้ง

ให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นสำนักงาน เลขาธิการคุรุสภาตามพระราชบัญญัตินี้

ให้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา 80** ให้เลขาธิการคุรุสภา รองเลขาธิการคุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคุรุสภาและเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือรองเลขาธิการคุรุสภาและรองเลขาธิการ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราช บัญญัตินี้ ไปก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการตามมาตรา 79

ให้เจ้าหน้าที่และพนักงานของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็น เจ้าหน้าที่ของคุรุสภา และของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการ ศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ทั้งนี้ให้ ดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือนค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

หลักเกณฑ์และวิธีการโอนเจ้าหน้าที่และพนักงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

ในกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่และพนักงานของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ต้องพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่และพนักงานก่อนกำหนดให้มีสิทธิได้รับการชดเชยตามข้อกำหนดของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

**มาตรา 81** ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิต่าง ๆ เจ้าหน้าที่และพนักงานของคุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ดังนี้

(1) องค์กรค้าของคุรุสภาไปเป็นของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) ส่วนที่นอกเหนือจาก (1) ไปเป็นของคุรุสภา เว้นแต่ในส่วนการลงทุนหรือสวัสดิการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

**มาตรา 82** ผู้ใดเป็นครูซึ่งเป็นสมาชิกของคุรุสภาที่มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และมีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าห้าปี เมื่อได้แจ้งต่อคุรุสภาภายในกำหนดสามเดือน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คุรุสภาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูให้แก่ผู้นั้น

บทบัญญัติมาตรา 45 ยังมีให้นำมาใช้บังคับกับครู ซึ่งเป็นสมาชิกของคุรุสภา ไม่ถึงห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงตามมาตรา 45 ใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าคุรุสภาจะออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ให้รัฐสนับสนุนและส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีคุณสมบัติและศักยภาพตามมาตรฐานวิชาชีพอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

**มาตรา 83** ให้สมาชิกของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ที่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ อยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการนั้น ๆ ต่อไป

**มาตรา 84** ในระหว่างที่ยังมิได้ออกคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระราชโองการ

-----  
นายกรัฐมนตรี

### อัตราค่าธรรมเนียม

- |  |                |
|--|----------------|
| (1) ค่าขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ                            | ฉบับละ 600 บาท |
| (2) ค่าขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะทาง                    | ฉบับละ 600 บาท |
| (3) ค่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ                       | ฉบับละ 300 บาท |
| (4) ค่าหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญ<br>ในการประกอบวิชาชีพ | ฉบับละ 400 บาท |
| (5) ค่าใบแทนใบอนุญาต   | ฉบับละ 200 บาท |



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางวัฒนา เล็กพูลเกิด เกิดวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2496 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิตจากคณะบริหารธุรกิจ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ในปีการศึกษา 2519 ปริญญาโทพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปีการศึกษา 2536 และปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2540 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2542 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งวิชาการศึกษา 7 ที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กระทรวงศึกษาธิการ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย