

ความสัมพันธ์ระหว่างครูสภากับรัฐ

โดยที่ครูสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย และอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ความสัมพันธ์ระหว่างครูสภากับรัฐจึงมีทั้งในลักษณะสนับสนุนและควบคุมกิจการของครูสภา ดังนี้

บทบาทของรัฐในการสนับสนุนกิจการของครูสภา

1. การสนับสนุนด้านงบประมาณ

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 5 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของครูสภาไว้ว่า ครูสภา "อาจ" มีรายได้จาก

- (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) เงินผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการลงทุนและการจัดตั้งองค์การจัดหาผลประโยชน์ของครูสภา
- (4) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลอุทิศให้ครูสภา และภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขข้อบังคับหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้อุทิศกำหนดไว้ให้ครูสภารักษาและจัดการตามที่เห็นสมควรแก่ประโยชน์แห่งครูสภา

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า รายได้ของครูสภาส่วนนี้อาจมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่เป็นการผูกพันให้รัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ครูสภา เป็นเพียงให้เป็นดุลพินิจของรัฐเองที่จะพิจารณาว่าควรให้เงินอุดหนุนกิจการของครูสภาหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น รายได้ของครูสภาส่วนที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินจึงไม่แน่นอน โดยเฉพาะระยะก่อน

ปี พ.ศ. 2533 ไม่ปรากฏชัดว่ารัฐได้เคยจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่
 ครูสภาหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ นายจรรยา มิลินทร์ อดีตเลขาธิการครูสภา ได้เคยให้สัมภาษณ์ว่า
 "รู้สึกที่ครูสภาเคยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพียงครั้ง หรือสองครั้งเท่านั้น" ซึ่งไม่ปรากฏว่า
 เป็นจำนวนเท่าใด จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2533 ครูสภาได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณ
 แผ่นดินเป็นครั้งแรกเป็นเงิน 2,400,000 บาท² หลังจากนั้น ครูสภาได้รับเงินอุดหนุน
 จากงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นทุกปี จนกระทั่งปัจจุบันครูสภาได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณ
 แผ่นดินจำนวน 5,000,000 บาท³

นอกจากครูสภาจะมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวแล้ว บท
 บัญญัติของกฎหมายก็ยังได้เปิดโอกาสให้ครูสภาสามารถหารายได้จากการลงทุนหรือจัดตั้งองค์
 การ จัดหาผลประโยชน์ของครูสภาได้เองด้วย ซึ่งในการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ของครูสภานี้
 ครูสภาได้จัดตั้งองค์การค้ำของครูสภาขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้อนุมัติการโรงเรียน
 ช่างพิมพ์วัดสังเวช ของกรมอาชีวศึกษา กับร้านศึกษากณฑ์พาณิชย์ของกรมสามัญศึกษาให้
 ครูสภาดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในการดำเนินงานของครูสภา
 ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 ได้มีการรวมสองหน่วยงานนั้นขึ้นมาเป็นองค์การค้ำของครูสภา และ
 ได้ดำเนินการรายได้ให้แก่ครูสภาตลอดมา ซึ่งงบประมาณรายจ่ายของครูสภาแต่ละปี จำนวน
 ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นรายได้มาจากองค์การค้ำของครูสภาดังเช่น ในปีงบประมาณ 2538

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹จรรยา มิลินทร์, "สัมภาษณ์อดีตเลขาธิการครูสภา" ใน 40 ปีครูสภา,
 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครูสภา, 2527) : 45.

²สำนักงานเลขาธิการครูสภา, 48 ปีสำนักงานเลขาธิการครูสภา. (กรุงเทพ
 มหานคร : โรงพิมพ์ครูสภา, 2536) : 19.

³สำนักงานเลขาธิการครูสภา, "สรุปข่าว" ครูสภาสาร, (พฤศจิกายน, 2537):2

ครูสภาได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้จำนวน 137,340,000 บาท เงินที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นรายได้จากองค์การค้าของครูสภาจำนวน 72,000,000 บาท รายได้จากผลประโยชน์จากการลงทุน จำนวน 59,054,000 บาท จากค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมจำนวน 136,000 บาท จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 5,000,000 บาท นอกนั้นเป็นรายได้พิเศษจำนวน 1,100,000 บาท⁴

จึงเห็นได้ว่า นอกจากรัฐจะสนับสนุนงบประมาณของครูสภาโดยจ่ายเงินอุดหนุนจากงบประมาณให้แก่ครูสภาแล้ว รัฐยังให้อำนาจครูสภาหารายได้เองอีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการสนับสนุน ด้านงบประมาณของครูสภาอีกทางหนึ่งเช่นกัน

2. การสนับสนุนด้านบุคลากร

บุคลากรของครูสภา แบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ บุคลากรที่เป็นกรรมการและบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของครูสภา

บุคลากรที่เป็นกรรมการคณะต่าง ๆ ของครูสภา ได้แก่คณะกรรมการอำนวยการครูสภา คณะกรรมการครูสภาจังหวัด คณะกรรมการครูสภาอำเภอ และคณะกรรมการครูสภาในกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่เป็นผู้แทนของสมาชิกครูสภา กรรมการต่าง ๆ เหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังเช่น กรรมการในคณะกรรมการอำนวยการครูสภา มีเฉพาะเลขาธิการครูสภา และกรรมการที่เป็นผู้แทนครูโรงเรียนเอกชนจำนวน 2 คน เท่านั้นที่ไม่เป็นข้าราชการ ส่วนกรรมการคนอื่นเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการโดยตำแหน่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด นอกจากรัฐจะสนับสนุนกิจการ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ของครูสภา โดยให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ แล้ว รัฐ
ยังให้การสนับสนุน โดยให้ความสะดวกในการปฏิบัติงานของกรรมการที่เป็นข้าราชการ
เหล่านี้ เช่น อนุญาตให้ข้าราชการที่เป็นกรรมการไปร่วมประชุมคณะกรรมการของครูสภาได้
โดยไม่ถือเป็นวันลา ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งจะต้อง
ไปปฏิบัติงานเต็มเวลาที่สำนักงานเลขาธิการครูสภา อาจขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อออก
จากราชการไปปฏิบัติงานของครูสภาได้ และเมื่อได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีแล้ว
ข้าราชการผู้นั้นสามารถขอกลับเข้ารับราชการ ได้ทันทีที่พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการหรือรอง
เลขาธิการ^๖ เป็นต้น

ส่วนบุคคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของครูสภา แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ
เจ้าหน้าที่ครูสภาที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของครูสภาตามระเบียบว่าด้วยการบริหาร
งาน บุคคลของครูสภา^๗ ซึ่งเจ้าหน้าที่ประเภทนี้รับเงินเดือนจากงบประมาณของครูสภาเอง
ส่วนเจ้าหน้าที่ครูสภาอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ครูสภาที่คณะกรรมการอำนวยการ
ครูสภาแต่งตั้งจากข้าราชการให้เป็นเจ้าหน้าที่ครูสภา เช่น ระเบียบครูสภาว่าด้วยคณะกรรมการ
ครูสภาจังหวัด และคณะกรรมการครูสภาอำเภอ พ.ศ. 2531 ข้อ 10 กำหนดให้ศึกษา
ธิการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ครูสภาจังหวัด และข้อ 19 กำหนดให้ศึกษาธิการอำเภอเป็น
เจ้าหน้าที่ครูสภาอำเภอ เป็นต้น ซึ่งข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวมิได้ทำให้ขาดจากสภาพ
การเป็นข้าราชการ และมีได้ทำให้ข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของครูสภา ตามระเบียบครูสภา

^๖พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 มาตรา 64 และ
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 53.

^๗ระเบียบครูสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการครูสภา
พ.ศ. 2531 ข้อ 4.

ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเพียงเป็นผู้ปฏิบัติงานแต่อย่างใด
ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจึงมีฐานะเพียงเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของคุรุสภาด้วยเท่านั้น

3. การสนับสนุนการกระทำของคุรุสภา

โดยที่พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้คุรุสภาเป็นสภาในกระทรวง
ศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือครู ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวง
ศึกษาธิการ และปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้การศึกษา ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงศึกษา-
ธิการ การดำเนินกิจการของคุรุสภาจึงเป็นการเสริมความช่วยเหลือแก่ครู นอกเหนือจากที่
ครูได้รับจากทางราชการ การปฏิบัติงานของคุรุสภาจึงเท่ากับเป็นการปฏิบัติงานของกระทรวง
ศึกษาธิการ ข้าราชการครูหรือข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ไปปฏิบัติ
งานของคุรุสภา เช่น อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกรรมการอำนวยการคุรุสภาโดย
ตำแหน่ง หรือข้าราชการครู ที่เป็นกรรมการอำนวยการ โดยได้รับเลือกตั้ง หรือที่ได้รับ
แต่งตั้งให้เป็นกรรมการที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการคณะต่าง ๆ ของคุรุสภา ไปปฏิบัติงานของ
คุรุสภาตามที่ได้รับมอบหมาย กระทรวงศึกษาธิการถือว่าการปฏิบัติราชการส่วนหนึ่งด้วย^๕
นอกจากนั้น ในการปฏิบัติงานของคุรุสภาในจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ซึ่งคุรุสภาไม่มีเจ้าหน้าที่
ของคุรุสภาเองไปประจำอยู่ กระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้ข้าราชการในสังกัดสำนักงาน
ศึกษาธิการจังหวัด และข้าราชการในสังกัดสำนักงานศึกษาธิการปฏิบัติงานของคุรุสภาด้วย^๖

จากการดำเนินงานดังกล่าว เห็นได้ว่า ในการปฏิบัติงานของคุรุสภานอกจาก
จากงานในหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ซึ่งมีหน้าที่ของคุรุสภาเองเป็นผู้ปฏิบัติแล้ว

^๕ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0204/27455 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2522

^๖ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0204/17340 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533

งานของครูสภาที่ต้องปฏิบัติอื่น ๆ ครูสภาต้องอาศัยข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นผู้ปฏิบัติงานของครูสภา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ให้ความร่วมมือกับครูสภาตลอดมา

บทบาทของรัฐในการควบคุมครูสภา

โดยที่พระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ครูสภาเป็นองค์กรในกระทรวงศึกษาธิการ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงกำหนดให้ครูสภาอยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการควบคุมนั้น ในทางทฤษฎีที่ใช้ในการบริหารราชการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) และการควบคุมกำกับ (tutelage control) ซึ่งมีลักษณะสำคัญและแตกต่างกันดังนี้

1. การควบคุมบังคับบัญชา

การควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) เป็นลักษณะการควบคุมงานที่มีการรวมอำนาจการควบคุมไว้ที่หัวหน้าสูงสุดขององค์การ โดยหัวหน้าสูงสุดมีอำนาจในการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการในชั้นสุดท้าย แม้ว่าในองค์การนั้นจะมีหัวหน้าระดับรอง ๆ ลงไป และมีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทนกันได้ก็ตาม แต่ผู้มอบหมายยังคงต้องรับผิดชอบต่อผลของการดำเนินงานที่ผู้ได้รับมอบอำนาจกระทำลงไปอยู่ ดังนั้นความรับผิดชอบในชั้นสุดท้ายยังคงเป็นของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การอยู่ อีกประการหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์การที่มีการควบคุมบังคับบัญชาอยู่ในรูปสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับอย่างต่อเนื่อง และจะต้องรับผิดชอบผลของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจในการควบคุมการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และควบคุมการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ โดยมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนเปลี่ยนแปลง หรือกระทำการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติหรือที่ได้

ปฏิบัติไปแล้ว

การควบคุมบังคับบัญชาอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 การควบคุมบังคับบัญชาการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา หมายถึง อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีอยู่ 4 ลักษณะด้วยกัน¹⁰ คือ

(1) อำนาจในการสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม (pouvoir d'instruction) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้เพื่อสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจเพื่อกระทำการในทางปกครองให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนด โดยทั่วไปจะปรากฏในรูปของหนังสือเวียน หรือระเบียบปฏิบัติ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นคำแนะนำหรือคำสั่งทั่วไปให้ถือปฏิบัติ หรือเป็นการเฉพาะเรื่องก็ได้ เมื่อได้รับคำสั่งแล้วผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีความผิดทางวินัย ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถอ้างข้อความในหนังสือเวียนบังคับแก่บุคคลภายนอกได้

(2) อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา (pouvoir de reformation ou pouvoir de modification) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำลงไปแล้วได้ โดยออกคำสั่งใหม่แทนคำสั่งเดิมของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น ผู้อำนวยการกอง สามารถแก้ไขคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ภายในกองได้ แต่ถ้าอธิบดีมีความเห็นแตกต่างออกไป หรือเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ อธิบดีก็มีสิทธิแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของผู้อำนวยการกองได้ หรือในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปแล้ว กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 109 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ

¹⁰พรชัย รัชมีแพทย์, "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร
ศึกษานิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ 2530), หน้า 12-13.



รายงานการลงโทษตามต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จนถึงอธิบดี ถ้าผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานการลงโทษดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการหรือการสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชานั้นมีอำนาจสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงการสั่งลงโทษของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เป็นต้น

(3) อำนาจในการเพิกถอนการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา (pouvoir d'annulation) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ผู้บังคับบัญชาสามารถเพิกถอนการกระทำดังกล่าวของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

ตามมาตรา 48 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เพื่อสั่งการแก้ไข ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นายกรัฐมนตรีสามารถมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้

ดังนั้นเมื่อผู้ร้องทุกข์ถึงความเดือดร้อนหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบสมตามคำร้องทุกข์ ก็จะมีข้อเสนอแนะ ไปถึงนายกรัฐมนตรีให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครองนั้น หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรง เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

อำนาจในการเพิกถอนการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งของผู้บังคับ

คับัญชาที่สั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชา จะมีผลน้อยหลัง โดยถือเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชามาก่อนเลย* กล่าวคือ การกระทำในทางปกครองที่ถูกเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นอันระงับไป ฐานะของบุคคลตลอดจนสิทธิหน้าที่ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้น จะกลับคืนสู่สถานะเดิม¹¹ กล่าวคือ การเพิกถอน (retrait) จะมีผลให้การกระทำในทางปกครองนั้นไร้ผลมาตั้งแต่ต้น และทำให้สิ้นผลทางกฎหมายทั้งในอนาคตและในอดีต (มีผลย้อนหลัง) เป็นการคุ้มครองสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนมิให้เกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทางหนึ่ง

* การเพิกถอนการกระทำทางปกครอง (retrait) แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ

1.1 กรณีที่เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย (regulier) การเพิกถอนไม่สามารถกระทำได้เลย เช่น จะเพิกถอนคำสั่ง โดยชอบที่ให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องหาทางวินัยไม่ได้

1.2 กรณีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (irregulier) อาจเพิกถอนได้เฉพาะในกรณีที่มูลเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แก่ละต้องกระทำภายในอายุความฟ้องร้องคดีปกครอง Conseil d'Etat (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) เห็นว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนโดยฝ่ายปกครองได้ ตราบเท่าที่การกระทำนั้นอาจถูกฟ้องร้องได้ ไม่ว่าโดยผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลภายนอก

2. การเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ อาจถูกเพิกถอนได้ทุกเวลา ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม

¹¹ ชาดูชัย แสงศักดิ์, "อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามแนวความคิดและกฎหมายของฝรั่งเศส" (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 2



(4) การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชากระทำการเอง เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ในการฉีกเงินหรือกรณีเร่งด่วน ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาได้ หากพิจารณาเห็นว่าจะเป็นการช่วยป้องกันหรือระงับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นแก่สาธารณะ อันเนื่องมาจากความล่าช้า หรือการเพิกเฉยในการสั่งการของผู้บังคับบัญชา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งเตรียมการป้องกันน้ำท่วม เนื่องจากพายุได้พัดตามคำพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในจังหวัดนั้นเตรียมการได้ เป็นต้น

การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชากระทำการเองนั้น เป็นคนละเรื่องกับหลักสายการบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาควรสั่งการลงไปตามลำดับ เช่น รัฐมนตรีสั่งปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงสั่งอธิบดี แต่ถ้ารัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องสั่งการโดยตรงต่ออธิบดีก็ย่อมกระทำได้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาย่อมอ้างความจำเป็นหรือความเหมาะสมเพื่อสั่งการในลักษณะนี้ได้ แต่ในส่วนของผู้บังคับบัญชาไม่อาจกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหมือนตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว¹²

1.2 การควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมเกี่ยวกับสถานะภาพของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจมีทั้ง ในทางให้คุณและเป็นการลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชา

(1) อำนาจในการโยกย้ายหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น การโยกย้ายเป็นการที่ทางราชการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ในสังกัดกรมเดียวกัน

¹²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 มาตรา 89

และในระดับเดียวกัน¹³ เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ให้ตรงกับความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนความเหมาะสมในด้านอื่น ๆ เช่น ภูมิสำเนา เป็นต้น ส่วนการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือระดับที่สูงขึ้นนั้น¹⁴ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอนแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือน หรือตามที่ ก.ค. กำหนดสำหรับข้าราชการครู เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) มากขึ้น แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจของผู้บังคับบัญชายังเข้าไปมีบทบาทในการโยกย้าย หรือการเลื่อนและแต่งตั้งผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่เห็นสมควรด้วย เนื่องจากล้าหลังระบบคุณธรรมเพียงอย่างเดียว ยังไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานทุก ๆ ตำแหน่งได้

(2) อำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เงินเดือนคือค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณใหม่ จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างน้อยคนละ 1 ขั้น (ตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการ) แต่ถ้าผู้ใดมีปริมาณและคุณภาพของงานในปีงบประมาณที่ผ่านมาดีเด่น จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (2 ขั้น) ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม

(3) อำนาจลงโทษทางวินัย เมื่อมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าควรจะต้องได้รับโทษสูง

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 มาตรา 57, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 46.

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 มาตรา 58, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 46.

กว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ เพื่อพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีต่อไป¹⁵

การควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงใช้กับการควบคุมภายในองค์การเดียวกัน เช่น หน่วยงานในกระทรวง หรือกรมเดียวกัน แต่ไม่อาจใช้การควบคุมบังคับบัญชากับองค์การที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) ซึ่งมีบุคลากรรายได้ และวิธีการดำเนินงานเป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น เทศบาลได้ ซึ่งการควบคุมองค์การที่มีความเป็นอิสระดังกล่าวจะต้องใช้วิธีการ "ควบคุมกำกับ" (tutelage control)

2. การควบคุมกำกับ

การควบคุมกำกับ (tutelage control) เป็นการควบคุมมีองค์ผู้ควบคุมไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกระทำตามที่องค์ผู้ควบคุมเห็นว่าเหมาะสมหรือสมควรได้ องค์ผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจเพียงแต่ควบคุมให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง เพิกถอนเฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่ไม่อาจอ้างความเหมาะสมเพื่อเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ความหมายของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับนี้ หมายถึงการกระทำที่ขัดแย้งกับกฎหมาย การกระทำที่ขัดแย้งกับกฎข้อบังคับที่ออกภายใต้บังคับของกฎหมาย และรวมทั้งการกระทำที่ไม่เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดด้วย

นอกจากองค์ผู้ควบคุมกำกับจะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับแล้ว ในขณะเดียวกัน องค์ผู้ควบคุมกำกับจะต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานขององค์กรที่อยู่ภายใต้การ

¹⁵ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 99.

การควบคุมกำกับที่ชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมกำกับจะกระทำได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น หากปรากฏว่ามีการใช้อำนาจควบคุมกำกับโดยมิชอบด้วยกฎหมาย องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งต่างกับการควบคุมบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจฟ้องร้องผู้บังคับบัญชาได้

มาตรการในการควบคุมกำกับมี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. มาตรการควบคุมกำกับการกระทำ เป็นการควบคุมกำกับการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ และการควบคุมกำกับการกระทำ

1.1 การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ เป็นวิธีป้องกันมิให้การกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น โดยองค์กรที่ควบคุมกำกับมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจะดำเนินการ แต่มิได้หมายความว่าองค์กรผู้ควบคุมกำกับจะเป็นฝ่ายกำหนดให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม องค์กรผู้ควบคุมกำกับจะไม่เห็นชอบหรือไม่อนุมัติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น องค์กรผู้ควบคุมกำกับไม่อาจใช้ดุลพินิจไม่ให้ความเห็นชอบโดยอ้างความไม่เหมาะสมเหมือนอย่างการควบคุมบังคับบัญชา

การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ สามารถกระทำได้ดังนี้

(1) การให้ความเห็นชอบ หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรผู้ควบคุมกำกับ เพื่อให้องค์กรผู้ควบคุมกำกับได้มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะดำเนินการ

(2) การอนุมัติ หมายถึง การกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับบางเรื่อง มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรผู้ควบคุมกำกับก่อนดำเนินการ

(3) การอนุญาต เป็นการยอมให้องค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับกระทำการตามที่เสนอมา

การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต และการอนุมัตินี้ เป็นวิธีการควบคุมกำกับ ก่อนดำเนินการ โดยให้องค์กรผู้ควบคุมได้มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วย กฎหมายก่อนที่จะดำเนินการ

1.2 การควบคุมกำกับการกระทำ เป็นการควบคุมการกระทำของ องค์กร ผู้อยู่ใต้การควบคุมภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากองค์กร ควบคุมกำกับแล้ว ตลอดจนการกระทำที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบหรือ อนุมัติจากองค์กรควบคุมกำกับ

การควบคุมการกระทำ สามารถกระทำได้ดังนี้

(1) การระงับหรือยับยั้งการกระทำ หมายถึง การที่องค์กรผู้ ควบคุมสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรผู้อยู่ใต้การควบคุมกำกับ

(2) การเพิกถอนการกระทำ หมายถึง การที่องค์กรผู้ควบคุมสั่ง ยกเลิกการหรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรผู้อยู่ใต้การควบคุมกำกับ

(3) การสั่งการขององค์กรผู้ควบคุมภายในขอบเขตของการกำกับ ดูแลตามที่บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ

2. มาตรการควบคุมกำกับตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร เป็นการควบคุม เจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้ปฏิบัติงานขององค์กร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

“เจ้าหน้าที่” ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ หมายถึง บุคคลธรรมดา แต่ละคนที่เข้ามาเป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์การ หรือหน่วยงานนิติบุคคล เช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี กรรมการบริหารของหน่วยงาน นิติบุคคล เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์การหรือหน่วยงานนิติบุคคล เช่น พนักงานเทศบาล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นต้น

"องค์กร" หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การหรือหน่วยงานนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระ ในรูปคณะบุคคล เช่น สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือในรูปของบุคคล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา

การเข้าดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรในองค์การหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ มีลักษณะเป็นการเมือง กล่าวคือ มีวาระการดำรงตำแหน่ง การเข้าดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ประจำที่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาต่อผู้บริหารองค์การหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ การควบคุมกำกับตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กรขององค์การหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับโดยทั่วไปได้แก่ องค์การปกครองส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดลักษณะและขอบเขตของการควบคุมไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

องค์กรควบคุมกำกับสามารถควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดังนี้

(1) การยุบสภาท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่า สภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ หรือดำเนินการเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีเจตนาจะใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือมีความแตกแยกกันในหมู่สมาชิก จนไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับสภาท้องถิ่นเมื่ออำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ได้ ดังกรณีของประเทศไทย กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ เมื่อเห็นว่าสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(2) การลงโทษทางวินัย โทษทางวินัยในการควบคุมกำกับแตกต่าง

จากลักษณะของการลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งในกรณีของการควบคุมบังคับบัญชามีวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยเพื่อควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนดไว้ หากผู้ใต้บังคับบัญชาฝ่าฝืน ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษในทางวินัยได้ แต่การลงโทษในกรณีของการควบคุมกำกับ อาจจะกระทำได้โดยการให้ออกจากตำแหน่งหรือการให้พนักงานชั่วคราว เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือดำเนินการ ในทางที่ก่อให้เกิดผลให้เกิดผลเสียหายแก่รัฐบาลและท้องถิ่น

องค์กรควบคุมกำกับ ไม่อาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ เพราะการไม่ปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนดได้ เพราะโดยหลักการแล้ว องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมกำกับ ไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชาขององค์กรควบคุมกำกับ¹⁵

ส่วนการพักการปฏิบัติงานชั่วคราว มีกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 กล่าวคือ เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการณ์ต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการสอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าฯ มีอำนาจที่จะสั่งนักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน แล้วให้รับรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันสั่งพัก เมื่อผู้ว่าฯ สอบสวนเสร็จแล้ว ให้รับรายงานผลการสอบสวนเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการตามที่

¹⁵ โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการบริหารราชการ" รัฐสภาสาร 28 (สิงหาคม 2528) : 20.

เห็นสมควร ในการนี้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีสามารถอุทธรณ์คำสั่งสั่งพักการปฏิบัติงานดังกล่าวยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งได้

(3) การส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน วิธีการนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่าองค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เกิดความแตกแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจถือเป็นข้ออ้างในการเจ้าดำเนินการที่เป็นอำนาจของท้องถิ่น หรือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น และประกาศใช้ ในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่ลงมติผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว

การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนในองค์การหรือหน่วยงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจการบริหาร (centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจบริหาร (decentralization) จึงไม่ค่อยนำหลักการนี้มาใช้ในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในลักษณะทั่วไป แต่กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

3. ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) และการควบคุมกำกับ (tutelage control)

จากการศึกษาถึงการควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมกำกับแล้ว เพื่อสะดวกแก่ความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ จึงขอชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจทั้งสอง ดังนี้

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ใช้ในการปกครองบังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเพื่อปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติภารกิจใด ๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสมได้ มีผลให้ผู้บังคับบัญชามี

อำนาจที่จะกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ และผู้ได้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีความผิดทางวินัย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจบังคับบัญชา โดยอ้างความเหมาะสมแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อาจกระทำได้

ส่วนอำนาจการควบคุมกำกับ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้นอำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นของกระทรวงมหาดไทย จะมีมากน้อยเพียงใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน จึงจะกระทำได้

ในขั้นตอนของการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติตามที่เห็นเหมาะสม ทั้งนี้เพราะองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับมีอิสระในการดำเนินงานตามหลักการกระจายอำนาจ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องมีความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ องค์กรควบคุมกำกับจึงมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยการยกเลิก เพิกถอน หรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ เมื่อมีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นข้อบกพร่อง โดยหลักแล้วองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนั้น ต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ¹⁶

กล่าวโดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานภายในของนิติบุคคลหนึ่ง ๆ เช่น รัฐ (ตามแนวคิดของฝรั่งเศส) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

¹⁶ โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับบริหารราชการ", หน้า 18

รวมไปถึงหน่วยงานในสังกัดที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค (ตามแนวความคิดของไทย) ตลอดจนโครงสร้างภายในขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร เป็นต้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจควบคุมกำกับเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ หรือระหว่างนิติบุคคลมหาชนหนึ่งควบคุมนิติบุคคลมหาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ

(1) ให้องค์การภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินกิจการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดหน้าที่ไว้

(2) เพื่อให้มีการควบคุมความเหมาะสมขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งอาจจะขาดประสิทธิภาพ หรือไม่เข้าใจในกระบวนการบางอย่างได้

4. การควบคุมคุรุสภา

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้คุรุสภาเป็นสภาอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ¹⁷ โดยมีคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้บริหารกิจการของคุรุสภา¹⁸ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา¹⁹ และเป็นผู้ควบคุมการบริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาด้วย²⁰ จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของคุรุสภาโดยตรง

¹⁷พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 4

¹⁸พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 10

¹⁹พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

²⁰พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2519 มาตรา 5

การควบคุมองค์กรทางวิชาชีพอื่น

1. การควบคุมเนติบัณฑิตยสภา

พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 กำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตสภาเป็นผู้บริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภา²¹ โดยมีนายกเป็นผู้ควบคุมกิจการของเนติบัณฑิตสภาให้ดำเนินไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และมติที่ประชุมคณะกรรมการ²² ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับกิจการของเนติบัณฑิตยสภา²³ จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าองค์กรผู้ควบคุมเนติบัณฑิตยสภา คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเป็นการควบคุมกำกับ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเนติบัณฑิตยสภาได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ให้ความเห็นชอบมติที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องการออกข้อบังคับก่อนประกาศบังคับใช้ เป็นต้น

2. การควบคุมสภาทนายความ

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติแห่งสภาทนายความ พ.ศ. 2528 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติไว้ ซึ่งมาตรา 28 กำหนดให้สภานายกพิเศษเป็นผู้ให้ความเห็นชอบข้อบังคับของสภาทนายความก่อนนำไปประกาศบังคับใช้ ส่วนการบริหารงานของสภาทนายความมีนายกสภาทนายความเป็นผู้ดำเนินการ จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับสภาทนายความเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งมีเพียงกรณีเดียวคือ การให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาทนายความในเรื่องการออกข้อบังคับ

²¹พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 มาตรา 7

²²ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 ข้อ 38

²³พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2508 มาตรา 6



3. การควบคุมแพทยสภา

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นสภานายกพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีอยู่เพียงกรณีเดียว คือ การให้ความเห็นชอบกับมติของที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภา ในเรื่องการออกข้อบังคับแพทยสภาก่อนนำไปประกาศบังคับใช้ ส่วนการบริหารงานของแพทยสภา มีนายกแพทยสภาเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการของแพทยสภา ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือตามมติของคณะกรรมการ (มาตรา 22 (1))

4. การควบคุมสภาการพยาบาล

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นสภานายกพิเศษแห่งสภาการพยาบาล มีอำนาจหน้าที่ตามที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีเพียงกรณีเดียว คือ การให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการ สภาการพยาบาลในการออกข้อบังคับตามมาตรา 26 เท่านั้น ส่วนการบริหารกิจการของสภาการพยาบาล มีนายกสภาการพยาบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติของคณะกรรมการ (มาตรา 23 (1))

5. การควบคุมสภาเภสัชกรรม

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นสภานายกพิเศษแห่งสภาเภสัชกรรม มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีเพียงกรณีเดียวเช่นกัน คือ การให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาเภสัชกรรมในการออกข้อบังคับตามมาตรา 27 ส่วนการดำเนินกิจการของสภาเภสัชกรรมมีนายกสภาเภสัชกรรมเป็นผู้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการ (มาตรา 24 (1))

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพอื่น ได้กำหนดวิธีการควบคุม การดำเนินกิจการขององค์กรทางวิชาชีพไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมจากภายนอก บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพ ทุกฉบับต่างก็กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดำรงตำแหน่ง "สภานายกพิเศษ" ทำหน้าที่ แทนรัฐในการควบคุมดูแลองค์กรทางวิชาชีพ โดยกฎหมายกำหนดอำนาจไว้เพียงเป็นผู้ "ให้ ความเห็นชอบ" หรือ "ไม่ให้ความเห็นชอบ" มติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพในการออก ข้อบังคับเท่านั้น รัฐมนตรีไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข การดำเนินงานใด ๆ ของสภาวิชาชีพได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่กฎหมายให้แก่สภานายก พิเศษนั้น มิใช่ "อำนาจการบังคับบัญชา" แต่เป็น "อำนาจควบคุมกำกับ" ประเภทหนึ่ง ดังจะ เห็นได้ว่า อำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดในการควบคุมกำกับที่ว่า "การควบคุม กำกับคือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดขององค์กรฝ่ายปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กรและ เห็นถึงการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป"²⁴

การควบคุมของสภานายกพิเศษนั้น จำกัดอยู่เฉพาะการออกข้อบังคับ ซึ่งเป็นมาตรการทั่วไปเท่านั้น ส่วนมาตรการที่เป็นการเฉพาะราย เช่น การรับขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต เป็นต้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภานายกพิเศษ

กฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพต่างก็กำหนดให้การใช้มติของที่ ประชุมของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการออกข้อบังคับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายก พิเศษก่อน ซึ่งการให้ความเห็นชอบของสภานายกพิเศษนี้ เป็นดุลินิจโดยแท้ของสภานายก พิเศษ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่า "อำนาจดุลินิจ เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะเลือกว่าในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่ง ซึ่ง

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง", รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ : พี.เค. พรินต์ติ้งเฮ้าส์, 2531) หน้า 209.

ตามกฎหมายแล้ว ล้วนออกได้ทั้งสิ้น คำสั่งอันใดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนดีที่สุดในฐานะ สภา นายพิเศษจึงสามารถไม่ให้ความเห็นชอบ ด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งก็ได้ อำนาจที่จะให้ ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนี้ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใด ๆ นอกจากนั้น การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับบัญชาดังกล่าว สภานายกพิเศษ ดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลใด ๆ ประกอบทั้งสิ้น

2. การควบคุมภายใน บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพทุก ฉบับ ต่างก็กำหนดให้นายกสภาวิชาชีพเป็นผู้ดำเนินการของสภาวิชาชีพให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเห็นว่า กฎหมายมิได้ กำหนดขอบเขตของอำนาจของนายกสภาวิชาชีพไว้ นายกสภาวิชาชีพจึงสามารถใช้ดุลพินิจ ในการดำเนินการได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม รวมถึงการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน เลขาธิการสภาวิชาชีพ อำนาจของนายกสภาวิชาชีพ จึงเป็นอำนาจบังคับบัญชา การควบคุม ภายในสภาวิชาชีพจึงเป็นการควบคุมบังคับบัญชา

เปรียบเทียบการควบคุมครุสภากับองค์กรทางวิชาชีพอื่น

เมื่อนำมาพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมองค์กรทางวิชาชีพ แล้ว จะเห็นได้ว่า แตกต่างกับการควบคุมครุสภา ดังนี้

การควบคุมจากองค์กรภายนอก

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมจากองค์กรภายนอกขององค์กร ทางวิชาชีพ ต่างก็ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีฐานะ เป็นสภานายกพิเศษขององค์กรทางวิชาชีพ มี

²⁵ วรพจน์ วิศรุตนิษฐ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กร ตุลาการ", รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : พี.เค. พรินต์ติ้งเฮ้าส์, 2531) หน้า 200.

อำนาจให้ความเป็นชอมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกข้อบังคับของสภาวิชาชีพเพียงอย่างเดียว ส่วนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภา ซึ่งเป็นองค์การบริหารของคุรุสภา และมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการควบคุม จะเห็นว่า การควบคุมคุรุสภาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นการควบคุมบังคับบัญชา ในขณะที่การควบคุมองค์กรทางวิชาชีพอื่น รัฐมนตรีควบคุมกำกับเท่านั้น ซึ่งการควบคุมที่แตกต่างกันดังกล่าว ทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรที่ถูกควบคุมแตกต่างกัน องค์กรที่ถูกควบคุมกำกับจะมีความเป็นอิสระสูงกว่า องค์กรที่ถูกควบคุมบังคับบัญชา เนื่องจากการควบคุมบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม ในขณะที่การควบคุมกำกับ องค์กรที่ควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งให้องค์กรได้การควบคุมกำกับ ดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสม องค์กรที่อยู่ใต้การควบคุมมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายอย่างเต็มที่ องค์กรผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจดำเนินการเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น การกำหนดให้การควบคุมองค์กรเป็นแบบควบคุมกำกับ หรือจะให้เป็นการควบคุมบังคับบัญชา ควรกำหนดให้เหมาะสมกับเหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินกิจการขององค์กร กล่าวคือ ถ้ามีวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์กรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ก็ควรกำหนดวิธีการควบคุมเป็นแบบควบคุมกำกับ แต่ถ้ามีวัตถุประสงค์จะให้องค์กรเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานขององค์กรผู้ควบคุม ก็ควรกำหนดให้มีการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของคุรุสภาแล้ว จะเห็นว่า กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คุรุสภาเป็นองค์กรอิสระแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ และทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือครู ซึ่งเป็นงานที่ให้คุณประโยชน์แต่อย่างใดเพียงอย่างเดียว ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาควบคุมอย่างใกล้ชิดเหมือนอย่างงานที่ให้โทษ หรืองานที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อขอข่วยขอภาระหน้าที่ของคุรุสภา ยังคงเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ครูให้มีความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ และให้ครูมีสวัสดิการที่ดี ซึ่งเป็นงานที่ให้คุณแก่ครู จึงควรที่จะเปลี่ยนการควบคุมคุรุสภาให้เป็นการควบคุมกำกับ แทนการควบคุมบังคับบัญชาอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการควบคุมครุสภาเป็นแบบการควบคุมกำกับ นอกจากจะเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของครุสภาแล้ว ยังถูกต้องตามหลักวิชาการด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องของนิติบุคคลควบคุม นิติบุคคล ซึ่งต่างก็มีความเป็นอิสระของตนเอง ไม่ใช่เป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

การควบคุมภายใน

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพอื่น กำหนดให้นายกสภาวิชาชีพเป็นผู้ดำเนินกิจการของสภาวิชาชีพให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติของคณะกรรมการ ซึ่งนายกสภาวิชาชีพจะเป็นผู้เลือกและแต่งตั้ง เลขาธิการสภาวิชาชีพคนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาวิชาชีพ เลขาธิการสภาวิชาชีพนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ยังต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกสภาพ้นจากตำแหน่ง หรือนายกสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า การควบคุมภายในขององค์กรทางวิชาชีพอื่นเป็นการควบคุมบังคับบัญชา เช่นเดียวกับการควบคุมภายในของครุสภา ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการครุสภาเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ครุสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย