



แนวความคิดในการจัดตั้งครูสภาและสถานะทางกฎหมาย

ในบทนี้เป็นการศึกษาถึงการจัดตั้งครูสภาในฐานะที่เป็นองค์การทางวิชาชีพครู พร้อมทั้งศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของครูสภา ซึ่งจะ ได้กล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

ความหมายของ "วิชาชีพ"

ในการประกอบอาชีพต่าง ๆ นั้น ได้มีการยอมรับกันว่าบางอาชีพจำเป็นต้องใช้วิชาความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพนั้น ๆ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้ศึกษาฝึกฝนอบรมเกี่ยวกับอาชีพนั้น มาก่อนจะ ไม่สามารถประกอบอาชีพที่ใช้ความรู้เฉพาะนั้นได้ วิชาความรู้ที่ใช้ในการประกอบอาชีพเฉพาะดังกล่าวเรียกว่า "วิชาชีพ" ซึ่งมีลักษณะเฉพาะดังนี้¹

1. วิชาชีพเป็นอาชีพที่มีลักษณะเป็นบริการต่อสังคมเด่นเป็นพิเศษ ไม่ซ้ำซ้อนกับวิชาชีพอื่น เช่น อาชีพแพทย์ทำหน้าที่รักษาคนไข้อย่างเดียว ไม่ไปทำอาชีพอื่น อาชีพทนายความก็ทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีความอย่างเดียว เป็นต้น
2. สำระสำคัญแห่งวิชาชีพ อันหมายถึง เทคนิค วิธีการ ฯลฯ ในการประกอบวิชาชีพ จะต้องมีการฝึกฝนอบรมในระยะเวลายาวนานกว่าการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพทั่ว ๆ ไป
3. วิธีการอันเป็นสำระของวิชาชีพมีความเป็นเอกเทศเฉพาะตัว ไม่ซ้ำซ้อนกับ

¹ สรุปรจาก วิจิตร ศรีสอ้าน, "บทบาทของวิชาการศึกษาในสังคมปัจจุบัน," ศูนย์ศึกษา 16 (เมษายน 2512) หน้า 17-18. และ เปรมประชา เสนาเลี้ยง "วิชาชีพครู-ครูสภาและความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ" วิทยากรย (ตุลาคม 2530) หน้า 16.



วิชาชีพหรืออาชีพอื่น

4. การปฏิบัติการทางวิชาชีพ ผู้ปฏิบัติมีอิสระในการดำเนินการตามสาระสำคัญแห่งวิชาชีพ ผู้ปฏิบัติการทางวิชาชีพต้องตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะทำอย่างไรในสถานการณ์หนึ่ง ๆ เช่น แพทย์เมื่อตรวจคนไข้แล้ว ก็จะสั่งยาให้คนไข้รับประทานโดยบอกชนิดของยาและวิธีการรับประทาน โดยไม่มีใครสามารถบังคับให้แพทย์สั่งยาชนิดอื่นมาให้คนไข้รับประทานได้

5. การประกอบวิชาชีพจะต้องมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งให้คนในอาชีพปฏิบัติให้เหมาะสมตามลักษณะของวิชาชีพนั้น ๆ

6. มีสถาบันแห่งวิชาชีพเป็นศูนย์กลางสำหรับควบคุมและส่งเสริมพัฒนาวิชาการของวิชาชีพ และเป็นศูนย์กลางสำหรับสร้างความเป็นปึกแผ่นของบุคคลในวิชาชีพ

แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพนี้ แต่เดิมเป็นแนวความคิดเฉพาะในภาคพื้นยุโรป โดยยอมรับกันว่ามีอยู่ 3 สาขา คือ (1) พระ (2) แพทย์ และ (3) ทนายความ² ต่อมาได้แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ ด้วย พร้อมทั้งได้มีการยอมรับอาชีพอื่นบางอาชีพเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพด้วย เช่น วิศวกรรม เกษตรกรรม บัญชี เป็นต้น³

สำหรับประเทศไทย อาชีพที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ เกษตรกรรม พยาบาล ทนายความ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม และบัญชี ซึ่งแต่ละสาขาวิชาชีพต่างก็มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น พระราชบัญญัติวิชาเวชกรรม

²ปรีดี เกษมทรัพย์, "หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป" ในรวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย แสง บุญเฉลิมวิภาส, บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531) : 17-19.

³สมคิด เลิศไพฑูรย์, "องค์การทางวิชาชีพ" วารสารอัยการ 13 (พฤศจิกายน 2532) : 102)

พ.ศ. 2525 ควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการ
 ผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 ควบคุมการประกอบวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พระราช
 บัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เป็นต้น ซึ่งบท
 บัญญัติของกฎหมายดังกล่าวต่างกำหนดให้มืองค์กรทางวิชาชีพ ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบ
 วิชาชีพ โดยกำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพดังกล่าว ต้องขึ้นทะเบียนและต้องได้
 รับอนุญาตจากองค์กรทางวิชาชีพแต่ละสาขาล่วงก่อน ผู้ที่ประกอบอาชีพที่ใช้วิชาชีพ โดยไม่ได้
 รับอนุญาตจากองค์กรทางวิชาชีพถือเป็นความผิดทางอาญาตามที่ได้อำนาจไว้ ในกฎหมายว่าด้วย
 วิชาชีพ เช่น มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า "ห้าม
 มิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ว่าพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรม
 โดยมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ..." และมาตรา 43
 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้อำนาจโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวาง
 โทษ จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งใน
 พระราชบัญญัติวิชาชีพอื่น ๆ ก็ได้อำนาจไว้ทำนองเดียวกัน ส่วนอาชีพรูปร่างนั้น แต่เดิมถือว่าเป็น
 อาชีพเกี่ยวกับถ่ายทอดความรู้ซึ่งสังคมคุ้นเคยกันมานานจนเห็นกันว่าเป็นอาชีพที่ไม่ต้องอาศัย
 เทคนิค วิธีการเฉพาะอย่างใด แต่ในปัจจุบันเห็นกันว่าอาชีพรูปร่างเป็นอาชีพที่ไม่เพียงแต่ถ่ายทอด
 ความรู้ที่ผู้สอนมีอยู่เท่านั้น ยังเป็นอาชีพที่มุ่งพัฒนาสมรรถภาพทางสมองของมนุษย์ ซึ่งเป็น
 ทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ ให้เป็นผู้รู้จักคิด รู้จักเลือก และรู้จักกระทำในสิ่งที่ดีงาม และ
 เป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น ครูจะต้องปลูกฝังแนวความคิดเกี่ยวกับคุณธรรมให้แก่
 ผู้เรียนให้ประพฤติแต่ในสิ่งที่ดีงาม ซึ่งจะต้องอาศัยความอดทนและเสียสละเป็นอย่างมากใน
 การอบรมสั่งสอนนักเรียน ทั้งจะต้องอาศัยความชำนาญในเทคนิควิธีการสอนให้สอดคล้องและ
 เหมาะสมกับผู้เรียน ซึ่งเทคนิควิธีการสอนดังกล่าวเป็นวิธีที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง
 และต้องใช้เวลาในการฝึกฝนอบรมเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น วิชาชีพครูจึงมีลักษณะเป็น
 วิชาชีพเช่นเดียวกับวิชาชีพแพทย์ หนายความ หรือวิชาชีพอื่น ๆ

วิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพครูในประเทศไทย

1. สภาพการจัดการศึกษาของไทยในระยะก่อนการจัดตั้งคุรุสภา⁴

หลังจากที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังในปี พ.ศ. 2414 แล้ว นับได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยได้เปลี่ยนจากการจัดการศึกษาแบบไม่มีแบบแผนมาเป็นการจัดการศึกษาแบบมีแบบแผน กล่าวคือ มีโรงเรียนเป็นสถานที่สำหรับจัดการเรียนการสอนเป็นการเฉพาะ มีครูมาทำการสอนตามเวลาที่กำหนด มีการกำหนดวิชาที่จะทำการสอนไว้เป็นการแน่นอน การจัดตั้งโรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวังนี้มีจุดประสงค์ที่จะให้บุตรหลานของพระราชวงศ์และข้าราชการได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ารับราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2427 ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหรณพาราม เพื่อให้บุตรหลานของประชาชนทั่วไปเข้าศึกษาเล่าเรียน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนชั้นที่อื่น ๆ อีกทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2430 ก็ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งโอนโรงเรียนต่าง ๆ ที่มีอยู่มาขึ้นกับกรมศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 ที่ประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศภิบาล ได้มีมติมอบหมายให้งานจัดการศึกษาในหัวเมืองเป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อุดหนุนช่วยเหลือ ส่วนการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ให้เป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการ ต่อมาในการประชุมข้าหลวงเทศภิบาลในปี พ.ศ. 2451 กระทรวงธรรมการ (กรมศึกษาธิการเดิม) ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษา

⁴สรุปจาก ระลึก ธานี, วิวัฒนาการในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย (พ.ศ. 2475-2503), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527) : 2-107 และ สมบูรณ์ พรธนาภพ, ประวัติและปรัชญาการศึกษาไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2524) : 133-538.

เบื้องต้นสำหรับราษฎร ซึ่งเป็นการจัดการสอนเพียงให้นักเรียนอ่านออกเขียนหนังสือไทยได้ โดยไม่จำเป็นต้องเรียนให้เท่ากับวิชาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหลักสูตรสามัญศึกษาของกรมวิชาการ การจัดการศึกษาดังกล่าวได้ดำเนินมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2464 จึงได้มีการประกาศบังคับให้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ที่มียุระหว่าง 7-14 ปีบริบูรณ์ เข้าศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียนจนกว่าจะจบหลักสูตร พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. โรงเรียนรัฐบาล เป็นโรงเรียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน
2. โรงเรียนราษฎร์ เป็นโรงเรียนที่เอกชนจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ด้วยเงินทุนของเอกชน
3. โรงเรียนประชาบาล เป็นโรงเรียนที่ประชาชนในท้องที่อำเภอหนึ่งหรือตำบลหนึ่ง หรือที่นายอำเภอจัดตั้งขึ้น และดำรงอยู่ด้วยเงินทุนของประชาชนในท้องที่อำเภอหรือตำบลนั้น และอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ เงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเป็นเงินที่เรียกเก็บจากประชาชนเรียกว่า "เงินศึกษาพลี" ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนปีละ 1-3 บาทต่อปี ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีในปี พ.ศ. 2473 โดยให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินทดแทนให้ปีละ 3 ล้านบาท

จากการแบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าว ทำให้ครูแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามที่โรงเรียนที่ทำการสอน ซึ่งครูแต่ละประเภทมีฐานะและสภาพความเป็นอยู่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูโรงเรียนรัฐบาลกับครูโรงเรียนประชาบาล ซึ่งต่างก็เป็นครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐเช่นเดียวกัน แต่รายได้ สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของครูในโรงเรียนรัฐบาลกับครูในโรงเรียนประชาบาลแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ครูในโรงเรียนรัฐบาลมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสูงกว่าเงินเดือนของครูโรงเรียนประชาบาล ซึ่งรับเงินเดือนจากเงินศึกษาพลีที่

เรียกเก็บจากประชาชนมาก กล่าวคือ ในขณะที่ครูประจำบาลได้รับเงินเดือนโดยเฉลี่ยคนละ 14 บาท ครูโรงเรียนรัฐบาลได้รับเงินเดือนโดยเฉลี่ยคนละ 53 บาท นอกจากนั้นเงินเดือนครูประจำบาลในท้องที่แต่ละแห่งยังไม่เท่ากัน บางจังหวัดอัตราบรรจุครูขั้นต่ำ 8-10 บาท บางจังหวัด 15 บาทขึ้นไป ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเก็บเงินศึกษาฟรีได้ไม่เท่ากัน ท้องที่ใดเก็บเงินได้น้อย ก็จ้างครูในอัตราต่ำ ส่วนท้องที่ที่เก็บเงินได้มาก ก็จ้างครูในอัตราสูง เมื่อยกเลิกเก็บเงินศึกษาฟรีแล้ว รัฐบาลก็ไม่สามารถจะปรับปรุงเงินเดือนของครูให้เท่ากันได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2479 กระทรวงธรรมการก็ได้ปรับปรุงเงินเดือนครูประจำบาลที่ต่ำกว่า 8 บาท ให้เป็น 8 บาททั้งหมด จากการที่เงินเดือนครูประจำบาลต่ำ แต่ต้องใช้เวลาทำงานทั้งวันเช่นเดียวกับครูโรงเรียนรัฐบาล ทำให้ครูประจำบาลไม่มีรายได้อื่นมาช่วยเหลือฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวได้ ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของครูโรงเรียนประจำบาลยากจน อีกทั้งสภาพการทำงานของครูโรงเรียนประจำบาลก็อยู่ในท้องถิ่นชนบทห่างไกลความเจริญ เครื่องมือเครื่องใช้ก็ขาดแคลน ในขณะที่ครูโรงเรียน รัฐบาลปฏิบัติงานในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในตัวเมือง มีเครื่องอำนวยความสะดวกพร้อมกว่า จากการที่เงินเดือนของครูโรงเรียนประจำบาลต่ำดังกล่าว ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่สนใจที่จะมาประกอบอาชีพครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่กันดาร ทำให้ครูประจำบาลขาดแคลนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพอยู่ตลอดมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นระบอบที่สงครามโลกครั้งที่ 2 เลิกใหม่ ๆ เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก และประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบอันนี้ด้วยเช่นกัน ทำให้ครูประจำบาลซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้วได้รับความเดือดร้อนอย่างหนัก และได้ลาออกไปประกอบอาชีพอื่นเป็นจำนวนมาก ทำให้ครูซึ่งขาดแคลนอยู่แล้ว ยิ่งขาดแคลนเพิ่มขึ้นอีก รัฐบาลในสมัยนั้นได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงสถานภาพและความเป็นอยู่ของครูให้ดีขึ้น เนื่องจากการพัฒนาการศึกษาจะก้าวหน้าได้ ขึ้นอยู่กับครูที่มีคุณภาพ และครูจะมีคุณภาพได้จะต้องมีสถานภาพ ฐานะความเป็นอยู่ที่ดี โดยเฉพาะครูโรงเรียนประจำบาลซึ่งมีจำนวนมาก ทำการสอนนักเรียนประถมศึกษาซึ่งเป็นนักเรียนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอ รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีให้ความช่วยเหลือครูในด้านต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกันโดย

และการบันเทิงสำหรับสมาชิกด้วย ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้ง "คุรุสภา" ขึ้นในปี พ.ศ. 2488 แล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้รวมกิจการของสามัคยาจารย์สมาคมเป็นของคุรุสภาด้วย

คุรุสภาในฐานะองค์กรทางวิชาชีพ

1. ลักษณะขององค์กรวิชาชีพ

องค์กรทางวิชาชีพเป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ และส่งเสริมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งลักษณะขององค์กรทางวิชาชีพอาจพิจารณาได้เป็น 3 ประการดังนี้

1. การจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพโดยทั่วไปจะกระทำโดยรับเป็นผู้อนุมัติในการจัดตั้ง ดังจะเห็นได้จากในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีกฎหมายอนุญาตการจัดตั้งสหภาพนายความและสภาวิชาชีพที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น คณะกรรมการผู้จัดทำและรับรองนิติกรรม คณะกรรมการพนักงานว่าคดีประจำศาล ต่อมาในสมัยรัฐบาลวิชี่ (Vichy) ได้ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสาขาอื่น ๆ ได้ เช่น แพทย์ สถาปนิก วิศวกร เป็นต้น^๑

สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพก็ได้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกัน คือ รัฐบาลจะตรากฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพเป็นราย ๆ ไป ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งเนติบัณฑิตยสภา กระทำโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในปี พ.ศ. 2457 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 รับรองการจัดตั้ง การจัดตั้งแพทยสภากระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511 การจัดตั้งสหภาพนายความกระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 การจัดตั้งสภาการพยาบาลกระทำโดยประกาศใช้

^๑ อุตม รัฐอมฤต, "สมาวิชาชีพ, วารสารนิติศาสตร์ 15 (มิถุนายน 2532) :

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 การจัดตั้งสภาเภสัชกรรม
กระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 และการจัดตั้งคุรุสภา
ก็ได้กระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ เห็นได้ว่าหลักในการจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพโดย
ทั่วไปเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งหรือรับรองการจัดตั้ง

2. องค์ประกอบขององค์กรทางวิชาชีพ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก
ได้แก่ สมาชิกขององค์กร ได้แก่บรรดาผู้ประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ นั้นเอง ส่วนที่สองได้
แก่องค์การบริหารงานขององค์กรวิชาชีพจะต้องมีที่มาจากตัวแทนของสมาชิก ซึ่งอาจมีตัวแทน
ของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารขององค์กรวิชาชีพด้วย⁷ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์
ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ

3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพ มีทั้งในลักษณะที่เป็นตัวแทนของผู้
ประกอบวิชาชีพ และเป็นตัวแทนรัฐในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพของสมาชิก โดย
ฐานะดังกล่าวองค์กรทางวิชาชีพสามารถใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการบังคับฝ่ายเดียวเหนือ
สมาชิก ได้แก่ การออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เช่น การออกข้อบังคับ
เกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ⁸ เป็นต้น การออกข้อบังคับเฉพาะราย เช่น การออกใบ
อนุญาตการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาต การเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ
เป็นต้น⁹

จากลักษณะทั้ง 3 ประการดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์กร
ทางวิชาชีพกับสมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงาน และองค์กรทางวิชาชีพกับองค์การของรัฐ

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "องค์กรวิชาชีพ" วารสารอัยการ 144 (พฤศจิกายน
2532) : 103.

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

⁹ อุดม รัฐอมฤต, "สภาวิชาชีพ", อ้างแล้ว, หน้า 113.

หรือส่วนราชการ กล่าวคือ ในแง่ของการจัดตั้ง สมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงาน สามารถจัดตั้ง ได้โดย ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะรายชั้นมารองรับ และเป็นการจัดตั้ง โดยความ สัมครใจของผู้ประกอบวิชาชีพหรืออาชีพนั้นเอง ในส่วนขององค์ประกอบของสมาคมทางวิชาชีพ หรือสหภาพแรงงานจะมีลักษณะคล้ายกัน คือ คณะกรรมการบริหารของสมาคมทางวิชาชีพหรือ สหภาพแรงงานจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากเลือกตั้งของสมาชิกทั้งคณะ ส่วนองค์กรทาง วิชาชีพอาจมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ สมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงาน ไม่มีอำนาจบังคับจ่ายเดี่ยวเหนือสมาชิกเหมือนอย่างกรณี ขององค์กรทางวิชาชีพ

ความแตกต่างระหว่างองค์กรทางวิชาชีพกับองค์การของรัฐหรือส่วนราชการ ในแง่การจัดตั้ง ไม่มีความแตกต่าง เพราะต่างก็มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งเฉพาะราย เป็น กรณี ๆ ไป ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ องค์การของรัฐหรือส่วนราชการ ไม่มีสมาชิกเหมือน อย่างองค์กรทางวิชาชีพ และองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงาน ไม่มีส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งของ สมาชิก และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ องค์การของรัฐหรือส่วนราชการ ไม่ทำหน้าที่ใน ฐานะเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ แต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมการ ประกอบอาชีพ

2. ครุสภา กับ องค์กรทางวิชาชีพอื่น

องค์กรทางวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ เนติบัณฑิตยสภา สภานายความ แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม และครุสภา ซึ่งต่างก็ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะเป็นราย ๆ ไป แต่เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมาย ว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพอื่นแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยครุสภา ซึ่งจะได้เปรียบ- เทียบให้เห็นดังต่อไปนี้

2.1 คุรุสภา

1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คุรุสภาได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ ให้ทำหน้าที่เสนอความคิดเห็น เป็นสภาที่ปรึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ และรักษานโยบายการศึกษาของชาติ หน้าที่ประการที่สอง เพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือครูให้ดีขึ้น โดยให้คุรุสภาให้ความช่วยเหลือสมาชิกในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าโดยสารรถไป ค่าโดยสารรถประจำทาง การรักษาพยาบาล เป็นต้น และหน้าที่ประการที่สาม คือ ให้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูแทน ก.พ.¹⁰

2) องค์การบริหารงานของคุรุสภา มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ของคุรุสภา ซึ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521) กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่เป็นสมาชิก และได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกให้เป็นกรรมการอำนวยการดังนี้

- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน
- (2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน
- (3) อธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
- (4) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมทุกส่วนราชการใน

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ

- (5) เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขาธิการ

- กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกให้เป็นกรรมการ มีจำนวน 10 คน แบ่งเป็นผู้แทนสมาชิกสังกัดต่าง ๆ ดังนี้

¹⁰ ระลึก ธานี, วิวัฒนาการในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย (พ.ศ. 2475-2503), หน้า 123.

- (1) กรรมการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 6 คน
แบ่งเป็นกรรมการสังกัดกรมต่าง ๆ ดังนี้
- กรรมการที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 4 คน
 - กรรมการที่สังกัดกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมอื่น ๆ จำนวน 2 คน
- (2) กรรมการที่สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา จำนวน 2 คน
- (3) กรรมการที่สังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
- (4) กรรมการที่เป็นครูโรงเรียนเอกชน จำนวน 2 คน
- 3) อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาไว้ดังนี้

- (1) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษา โดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา
- (2) ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤตินิยต และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู
- (3) พิจารณาลิขิตของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (4) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร
- (5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู

2.2 องค์การทางวิชาชีพอื่น

เนติบัณฑิตยสภา

1. วัตถุประสงค์ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา



พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ของเนติบัณฑิตยสภาไว้ดังนี้

- (1) ส่งเสริมการศึกษานิติศาสตร์และการประกอบอาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งจัดให้มีทุนเพื่อการนั้น
- (2) ควบคุมบรรรยากาศความตามกฎหมายว่าด้วยทนายความ
- (3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก

2. องค์การบริหารงานของเนติบัณฑิตยสภา มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 กำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่เป็นผู้แทนสมาชิก ดังนี้

- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- (1) ประธานศาลฎีกา เป็นนายก
- (2) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ เป็นอุปนายก
- (3) อัยการสูงสุด เป็นอุปนายก

- กรรมการที่เป็นผู้แทนสมาชิก มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 16 คน ซึ่งเลือกตั้งจากสามัญสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา

3. อำนาจหน้าที่ของเนติบัณฑิตยสภา บัญญัติไว้มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 ให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับของเนติบัณฑิตยสภา และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจออกข้อบังคับในเรื่องต่อไปนี้

- (1) ประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (2) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและประเภทบุคคลที่จะเป็นกรรมการ วิธีการเลือกตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

- (4) การประชุมคณะกรรมการและการประชุมอื่น ๆ
- (5) เรื่องอื่นที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของเนติบัณฑิตยสภาหรือที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเนติบัณฑิตยสภาตามกฎหมายอื่น

สภานายความ

1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภานายความ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ดังนี้

- (1) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพนายความ
- (2) ควบคุมมรรยาทนายความ
- (3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกนายความ
- (4) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภานายความ

2. องค์กรบริหารงานของสภานายความ บัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528 ให้มีคณะกรรมการสภานายความประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรรมการที่เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกด้วยกัน ดังนี้

- กรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- (1) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม 1 คน
- (2) ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา 1 คน

- กรรมการที่เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก จำนวน 23 คน

3. อำนาจหน้าที่ของสภานายความ บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528 ดังนี้

- (1) จัดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานายความ

และตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้



แพทยสภา

1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแพทยสภา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มีดังนี้

- (1) ควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้อง ตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม
- (2) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์
- (3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
- (4) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชน และองค์กรอื่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และการสาธารณสุข
- (5) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการแพทย์ และการสาธารณสุขของประเทศ
- (6) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย

2. องค์กรบริหารงานของแพทยสภา มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติให้มีคณะกรรมการแพทยสภา ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก ดังนี้

- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- (1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- (2) อธิบดีกรมการแพทย์
- (3) อธิบดีกรมอนามัย
- (4) เจ้ากรมแพทย์ทหารบก
- (5) เจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ
- (6) เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ
- (7) นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ
- (8) คณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย

(9) ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์

(10) เลขาธิการแพทยสภา

- กรรมการที่เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิก จำนวนเท่า

กับกรรมการโดยตำแหน่ง

3. อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติให้แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน

มาตรา 7

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่อง

ต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภา

(3) ออกข้อบังคับว่าด้วย

ก. การเป็นสมาชิก

ข. การกำหนดโรคตามมาตรา 11 (5)

ค. การกำหนดค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียม

อื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้

ง. การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 16

จ. หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน และการออกใบอนุญาต

แบบและประเภทใบอนุญาต

ฉ. หลักเกณฑ์การออกหนังสือหรือฉันทิตีแสดงความรู้ความ

ชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพ

เวชกรรม

ช. การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

ซ. การประชุมคณะกรรมการและคณะกรรมการ

ณ. การจัดตั้ง การดำเนินการ และการเลิกวิทยาลัยวิชาชีพ

เวชกรรม สาขาต่าง ๆ

ญ. คุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา 28

ฎ. เรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของ
แพทยสภา หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาตามกฎหมายอื่น

สภาการพยาบาล

1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาการพยาบาล ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน
มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มีดังนี้

- (1) ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล
การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพการ
พยาบาลและการผดุงครรภ์
- (2) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และความก้าวหน้าในวิชาชีพ
การพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
- (4) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชน
และองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการพยาบาล การผดุงครรภ์ และการสาธารณสุข
- (5) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการ
พยาบาล การผดุงครรภ์ และการสาธารณสุข
- (6) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์
หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ในประเทศไทย
- (7) ผดุงความเป็นธรรมและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก

2. องค์กรบริหารงานของสภาการพยาบาล มาตรา 14 แห่งพระราช
บัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาการ
พยาบาล ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
และกรรมการที่เป็นสมาชิก ดังนี้

- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่ง

เป็นนายกสภาการพยาบาล

- กรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- (1) ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย 3 คน
- (2) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข 3 คน
- (3) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม 3 คน
- (4) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย 1 คน
- (5) ผู้แทนสภาวิชาชีพ 1 คน

- กรรมการที่เป็นสมาชิกสามัญซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญ

จำนวน 12 คน

3. อำนาจหน้าที่ของสภาการพยาบาล ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มีดังนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (2) สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (3) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษา การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอนในวิชาการศึกษาและการผดุงครรภ์
- (4) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่จะทำการสอนและฝึกอบรมตาม (3)
- (5) รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรในวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ของสถาบันต่าง ๆ
- (6) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์
- (7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาการพยาบาล

สภาเภสัชกรรม

1. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาเภสัชกรรม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 กำหนดไว้ดังนี้

- (1) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม
- (2) ส่งเสริมความสามัคคีและผูกพันเกียรติของสมาชิก
- (3) ผดุงไว้ซึ่งสิทธิ ความเป็นธรรมและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก
- (4) ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพเภสัชกรรม
- (5) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชน และองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการเภสัชกรรมและการสาธารณสุข
- (6) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการเภสัชกรรมและการสาธารณสุข
- (7) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมในประเทศไทย

2. องค์กรบริหารงานของสภาเภสัชกรรม มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาเภสัชกรรม ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้ง ดังนี้

- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- (1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- (2) นายกฤษฎีกาเลขาธิการสภาเภสัชกรรมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
- (3) คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับอนุญาตจากทบวงมหาวิทยาลัย ให้จัดตั้งขึ้นตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ



จำนวน 5 คน

- กรรมการที่ เป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- (1) ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข 3 คน
- (2) ผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม 1 คน
- (3) ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย 1 คน

- กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก จำนวนเท่ากับกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการที่ เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมกัน

3. อำนาจหน้าที่ของสภาเภสัชกรรม บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2538 มีดังนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม
- (2) วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 42 วรรคสาม
- (3) รับรองวปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาเภสัชศาสตร์ หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพเภสัชกรรมของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการรับสมัครเป็นสมาชิก
- (4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพเภสัชกรรมของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพเภสัชกรรม
- (5) รับรองวิทยฐานะ ของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมใน (4)
- (6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพเภสัชกรรม
- (7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาเภสัชกรรม

2.3 ความแตกต่างระหว่างคุรุสภากับองค์กรทางวิชาชีพอื่น

2.3.1 การจัดกลุ่มจำแนกประเภทขององค์กรทางวิชาชีพ

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพดังกล่าวมา

แล้วใน 2.2 จะเห็นได้ว่า องค์การทางวิชาชีพดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพทั้งในด้านการรักษามาตรฐานของวิชาชีพ และความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

2.3.1.1 กลุ่มองค์การวิชาชีพทางกฎหมาย

กลุ่มองค์การทางวิชาชีพกฎหมาย ได้แก่ เนติบัณฑิต

ยสภา กับสภาทนายความ ซึ่งกลุ่มนี้มุ่งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพ และควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ ให้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือจริยธรรมทางวิชาชีพกฎหมาย การจัดองค์การบริหารของกลุ่มนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการของสภาวิชาชีพซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก สำหรับสภาทนายความยังมีกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้ เป็นผู้แทนของ เนติบัณฑิตยสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพกฎหมายด้วย จำนวนกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่ากรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งรวมกัน อำนาจหน้าที่ขององค์การทางวิชาชีพกลุ่มนี้เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ให้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือจริยธรรมทางวิชาชีพ

2.3.1.2 กลุ่มองค์การทางวิชาชีพแพทย์

กลุ่มนี้ประกอบด้วย แพทยสภา สภาการพยาบาล

สภาเภสัชกรรม ซึ่งนอกจากมุ่งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพและควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการแพทย์แล้ว ยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพ และให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วย การจัดองค์การบริหารขององค์กรวิชาชีพกลุ่มนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาองค์การทางวิชาชีพประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกรรมการที่เลือกตั้งของสมาชิก ซึ่งมีจำนวนเท่ากับกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมกัน กรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานทั้งที่เป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ที่เป็นตัวแทนของสถาบันการศึกษาที่ทำการสอนทางวิชาชีพ และที่เป็นตัวแทนของสถาบันการศึกษาที่ทำการสอนทางวิชาชีพ และที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานที่ใช้วิชาชีพ

ส่วนกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งมีฐานะเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งต่างกับคณะกรรมการทางวิชาชีพกฎหมาย ซึ่งมีเฉพาะตัวแทนของรัฐ และตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยไม่มีตัวแทนของสถาบันการศึกษาทางนิติศาสตร์ และตัวแทนของหน่วยงานที่ใช้วิชาชีพกฎหมาย

2.3.2 ความแตกต่างระหว่างคุรุสภากับองค์กรทางวิชาชีพอื่น

สำหรับคุรุสภานั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จะมีได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของคุรุสภาไว้เหมือนอย่างกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพอื่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับบันทึกของนายทวิ บุญเกิด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะนั้น¹¹ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคุรุสภาจำแนกออกได้เป็น 4 ประการ คือ ให้ความสำคัญแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา ควบคุมความประพฤติของครู ให้ความช่วยเหลือแก่ครูในด้านความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพครู และในด้านสวัสดิการของครูและบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูแทน ก.พ. ซึ่งในวัตถุประสงค์ดังกล่าว วัตถุประสงค์หลักคือ ให้ความช่วยเหลือแก่ครูให้ได้รับสวัสดิการโดยเท่าเทียมกัน เนื่องจากในขณะนั้นการจัดการศึกษาประสบปัญหาครูประชานามีรายได้น้อย มีฐานะยากจน ขาดสวัสดิการต่าง ๆ ในขณะที่ครูโรงเรียนรัฐบาลมีฐานะเป็นข้าราชการ เงินเดือนสูงกว่ามาก อีกทั้งได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคุรุสภาขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลครูให้ได้รับสวัสดิการโดยเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากครูในโรงเรียนรัฐบาลมีฐานะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีคณะกรรมการข้าราชการพลเมือง (ก.พ.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล ดังนั้นเมื่อกำหนดให้ครูโรงเรียนรัฐบาลมาอยู่ภายใต้การดูแลของคุรุสภา จึงต้อง

¹¹ ทวิ บุญเกิด, อ้างใน 40 ปี คุรุสภา, หน้า 29-30.

กำหนดให้คณาจารย์เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ของครูโรงเรียนรัฐบาลแทน ก.พ. ด้วย ส่วนวัตถุประสงค์ในการให้ความคิดเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการ เป็นวัตถุประสงค์รองที่เป็นผลพลอยได้จากการจัดตั้งคณาจารย์ โดยให้คณาจารย์เสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาด้วย ส่วนวัตถุประสงค์ในการควบคุมความประพฤติของครู เป็นความจำเป็นเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ที่จะต้องมีการควบคุมความประพฤติของสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัยขององค์กร จึงกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของคณาจารย์เป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้บริการแก่ครู ซึ่งต่างกับองค์กรทางวิชาชีพอื่นที่มุ่งควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยควบคุมมิให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้ามาประกอบวิชาชีพ และควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพอยู่แล้วประพฤติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นสำคัญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรบริหารของคณาจารย์แตกต่างกับองค์กรบริหารขององค์กรทางวิชาชีพอื่น ดังนี้

- องค์กรประกอบของคณะกรรมการอำนวยการคณาจารย์ ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก เช่นเดียวกับคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา แตกต่างกับคณะกรรมการขององค์กรทางวิชาชีพอื่น ตรงที่คณะกรรมการขององค์กรทางวิชาชีพอื่นมีกรรมการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานที่ใช้วิชาชีพหรือสถาบันการศึกษาทางวิชาชีพด้วย ซึ่งคณะกรรมการอำนวยการคณาจารย์ไม่มีกรรมการที่เป็นตัวแทนดังกล่าว
- กรรมการ โดยตำแหน่งของคณาจารย์เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมทั้งหมดไม่ว่าจะมีข้าราชการครูอยู่ในสังกัดหรือไม่ ส่วนกรรมการ โดยตำแหน่ง ขององค์กรทางวิชาชีพอื่นกำหนดเฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพ บางตำแหน่งเท่าที่จำเป็นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ เป็นตัวแทนของสถาบันการศึกษาทางวิชาชีพ หรือเป็นตัวแทนของหน่วยงานที่ต้องใช้วิชาชีพเท่านั้น โดยไม่จำกัดว่าจะสังกัดส่วนราชการใด

- คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ส่วนองค์กรทางวิชาชีพอื่นมิได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นกรรมการของสภาวิชาชีพ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นสภานายกพิเศษ มีอำนาจเฉพาะให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพในบางเรื่อง เช่น การออกข้อบังคับ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การให้ออกจากสมาชิกภาพ เป็นต้น

- จำนวนกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา มีจำนวนมากกว่ากรรมการที่ได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิก กล่าวคือ กรรมการโดยตำแหน่งมีจำนวน 15 คน ในขณะที่กรรมการที่เลือกตั้งจากสมาชิกมีเพียง 10 คน ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการสภาวิชาชีพอื่นมีจำนวนน้อยกว่ากรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก แม้เมื่อรวมกับกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของหน่วยงานหรือส่วนราชการแล้ว ก็มีจำนวนไม่เกินจำนวนกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก

ในด้านอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพอื่นดังนี้

- การให้ความคิดเห็นของคุรุสภาเป็นการให้ความคิดเห็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่อกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่อำนาจหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นขององค์กรทางวิชาชีพอื่นเป็นการให้ความเห็นต่อรัฐบาล

- อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการควบคุมจรรยา มรรยาท และวินัยของสมาชิกคุรุสภา เป็นการควบคุมความประพฤติของสมาชิกเช่นเดียวกับการควบคุมความประพฤติของสมาชิกขององค์กรทางวิชาชีพอื่น แต่ผลการลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพของคุรุสภาไม่มีผลต่อการประกอบอาชีพครู ของสมาชิกที่ถูกลงโทษแต่อย่างใด ซึ่งต่างกับการลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพขององค์กรทางวิชาชีพอื่นที่ทำให้สมาชิกที่ถูกลงโทษขาดคุณสมบัติ

ที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไป ทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่สามารถประกอบวิชาชีพต่อไปได้¹² และหากผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ การถูกให้ออกจากสมาชิกภาพเนติบัณฑิตยสภา มีผลทำให้ผู้นั้นขาดคุณสมบัติทั่วไปที่จะรับราชการในตำแหน่งตุลาการหรืออัยการด้วย¹³

- บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์การทางวิชาชีพอื่นได้กำหนดให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ล้างพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพ นอกจากนั้น องค์การทางวิชาชีพทางการแพทย์ยังกำหนดให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องต่อไปอีกด้วย คือ รับรองหลักสูตรการศึกษาทางวิชาชีพของสถาบันการศึกษาที่ทำการสอนวิชาชีพ รับรองวิทยฐานะของสถาบันการศึกษาอบรมทางวิชาชีพ รับรองปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรในสาขาวิชาชีพของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในสาขาวิชาชีพให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจที่คุรุสภาไม่มี

จากความแตกต่างในการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ซึ่งเป็นองค์การบริหารงานของคุรุสภาให้มีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก มีจำนวนน้อยกว่ากรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ทำให้คุรุสภาอยู่ภายใต้การ

¹² พ.ร.บ. วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 12 และมาตรา 26, พ.ร.บ. วิชาชีพการพยาบาลฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 12 และมาตรา 27, พ.ร.บ. วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 12 และมาตรา 28, พ.ร.บ. สภานายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 33 และมาตรา 35

¹³ พ.ร.บ. ระเบียบราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (5), พ.ร.บ. ระเบียบราชการอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 33 (5).

ควบคุมของรัฐอย่างใกล้ชิด ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน และการกำหนดให้เฉพาะข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ในขณะที่ยังมีครูที่เป็นสมาชิกคุรุสภาสังกัดอยู่ในเทศบาลและกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ทำให้การพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการคุรุสภามุ่งคำนึงถึงแต่สิทธิประโยชน์ของครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ขาดการประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัดของครูเทศบาลและครูในสังกัดกรุงเทพมหานคร ทำให้ครูเหล่านั้นขาดสิทธิประโยชน์ที่ควรมีควรได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้คุรุสภามีอำนาจลงโทษครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณหรือวินัยโดยให้ออกจากสมาชิกภาพ แต่ไม่มีผลต่อการประกอบอาชีพครู ทำให้คุรุสภาไม่สามารถควบคุมครูซึ่งเป็นสมาชิกคุรุสภาให้อยู่ในจรรยาบรรณทางวิชาชีพซึ่งเป็นหน้าที่หลักขององค์กรทางวิชาชีพได้ จากการคุรุสภาเป็นองค์กรทางวิชาชีพครู แต่ขาดการบริหารงานที่เป็นอิสระและไม่สามารถควบคุมครูที่เป็นสมาชิกให้อยู่ในจรรยาบรรณทางวิชาชีพได้ดังกล่าว ทำให้คุรุสภาไม่มีลักษณะเป็นองค์กรทางวิชาชีพที่สมบูรณ์

สถานะทางกฎหมายของคุรุสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้บัญญัติให้คุรุสภามีฐานะเป็น "นิติบุคคล" แต่มิได้บัญญัติถึงสถานะทางกฎหมายให้ชัดเจนว่า คุรุสภาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งนิติบุคคลทั้งสองประเภทนี้มีลักษณะและบทบาทในทางกฎหมายแตกต่างกัน ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาถึง "นิติบุคคล" ดังนี้

1. ความหมายของ "นิติบุคคล"

คำว่า "บุคคล" ในทางกฎหมาย ย่อมหมายถึงบุคคล 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล บุคคลธรรมดาได้แก่ มนุษย์ที่สามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้ ส่วนนิติบุคคลคือ สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา แต่มีการยอมรับให้มีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ซึ่งจะต้องมีลักษณะ 2 ประการ คือ¹⁴

1) มีความต่อเนื่อง (continuity) หมายความว่าความเป็นอยู่ของสิ่งที่เป็นนิติบุคคลจะต้องอยู่ต่อเนื่องกันไป หากเมื่อใดมีสิทธิหน้าที่อย่างไรเกิดขึ้นกับสิ่งนั้น สิทธิหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีอยู่กับสิ่งนั้นตลอดไป แม้ว่านิติบุคคลอาจจะมีการสิ้นสุดลงได้ แต่ในช่วงระยะที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่ สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลนั้นก็ยังคงมีอยู่เช่นกัน

2) มีเอกภาพเฉพาะ (distinct entity) หมายความว่า นิติบุคคลจะต้องมีความเป็นอยู่เป็นของตัวเองแตกต่างหากจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เสมือนสิ่งที่เป็นนิติบุคคลนั้น เป็นบุคคลอีกหน่วยหนึ่ง ความรับผิดชอบและการถือสิทธิจะแยกต่างหากออกไป เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับบริษัท เป็นต้น

สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา แต่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลก็คือ กลุ่มบุคคล หรือกองทรัพย์สิน หรือกิจการอันใดอันหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กลุ่มบุคคล กองทรัพย์สิน หรือกิจการดังกล่าวอาจไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ เช่น ครอบครัว ห้างหุ้นส่วนไม่จดทะเบียน เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของนิติบุคคล นอกจากจะเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลธรรมดาที่รวมกันเป็นสมาคม บริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลที่รวมกันเป็นนิติบุคคลใหม่ หรืออาจเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดหมายที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ มูลนิธิแล้ว ยังจะต้องมีการจัดระเบียบตั้งต่อไปด้วย คือ¹⁵

1) มีการจัดระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ นิติบุคคลมิได้เกิดขึ้นมาอย่างไร้จุดหมาย หากแต่เพื่อจุดประสงค์บางอย่าง เช่น ทางเศรษฐกิจ การเมือง การ

¹⁴ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "นิติบุคคลตามกฎหมายอังกฤษ," วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) หน้า 318.

¹⁵โกศิน พลกุล. "นิติบุคคลมหาชนตามกฎหมายฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) หน้า 284.

ปกครอง ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น บุคคลที่รวมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลประโยชน์ของแต่ละคนที่มาารวมกันด้วยเหตุนี้ ในทางนิติบัญญัติ การรวมกันดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเฉพาะด้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะด้านเป็นสำคัญ

2) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กล่าวมา นิติบุคคลย่อมต้องมียุติบัตรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการกำหนดทิศทางการบริหารงาน และการเป็นตัวแทนในการติดต่อกับบุคคลภายนอกองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นว่านี้ก็คือ บุคคลธรรมดาที่มาทำหน้าที่แทนนิติบุคคล

3) นิติบุคคลต้องมีปัจจัยในการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของตนโดยเฉพาะต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มาารวมกัน ตลอดจนมีบุคลากรของนิติบุคคลนั้น

4) ในการดำเนินกิจกรรม นิติบุคคลย่อมสามารถได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ หรือเป็นเจ้าของและลูกหนี้ตามกฎหมายได้

2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล

นิติบุคคลอาจจำแนกออกได้ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การแบ่งแยกเช่นนี้เนื่องจากกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐต่อเอกชน โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน¹⁶ ซึ่งต่างกับกิจการที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชนที่ทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน การแบ่งแยกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้น จะปรากฏชัดในประเทศภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ส่วนในประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) ซึ่งใช้ระบบศาลเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษ การจำแนกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และนิติบุคคลตามกฎหมาย

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537) หน้า 5.



เอกชนอาจไม่ชัดเจน แม้ว่าลักษณะบางอย่างของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะแตกต่างกัน
อยู่บ้าง เพราะนิติบุคคลที่เป็นผู้อ่านเนนกิจการต่าง ๆ แทนรัฐจะถูกจัดรวมกับนิติบุคคลอื่นทั่ว ๆ
ไปของเอกชน ดังนั้น เพื่อความกระจ่างว่า ประเทศอื่นที่มีการแบ่งแยกประเภทของนิติบุคคล
ที่จัดอยู่ในประเภทนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนไว้อย่างไรบ้าง
ในที่นี้จะหยิบยกกฎหมายของบางประเทศมาศึกษาดังนี้

2.1 นิติบุคคลตามกฎหมายอังกฤษ

กฎหมายอังกฤษไม่มีการแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน ดังนั้น
นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนตามกฎหมายอังกฤษ จึงรวมอยู่
ด้วยกัน การแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายอังกฤษจึงมิได้อาศัยหลักเกณฑ์ข้อแตกต่างระหว่าง
นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก แต่ใช้
เกณฑ์อื่นดังนี้¹⁷

2.1.1 การแบ่งแยกโดยอาศัยลักษณะขององค์กร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท
คือ

(1) Corporations aggregate คือ นิติบุคคลที่เป็นกลุ่มของ
บุคคล (collection of individual) ซึ่งรวมกันเป็นอันเดียวกันภายใต้ชื่อเฉพาะและ
มีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง และมีความสามารถในหลาย ๆ แง่อย่างบุคคลธรรมดา เช่น ได้สิทธิ
มีหน้าที่ ทำสัญญา ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในศาล เป็นต้น โดยการรวมกันอาจมีกลุ่มบุคคลที่มีฐานะ
เท่า ๆ กัน หรือเป็นกลุ่มบุคคล และมีหัวหน้าเพื่อจะทำการแทนนิติบุคคลนั้น

(2) Corporations sole คือ นิติบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคล
ธรรมดาเพียงคนเดียว แต่นิติบุคคลนั้นมีความเป็นอยู่ที่ต่อเนื่อง โดยอาจถือสิทธิและมีหน้าที่

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, "นิติบุคคลตามกฎหมายอังกฤษ", หน้า 319-321.

ต่าง ๆ ในกฎหมายได้ แต่ความต่อเนื่องนี้อาจมีการชะงักไปบ้าง ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือหายไปและรอบุคคลใหม่มาแทน นิติบุคคลประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะ โดยสิ่งที่เป็นนิติบุคคลดังกล่าวมีฐานะ 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล และในฐานะที่เป็นบุคคลธรรมดา การเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลจึงต้องระบุฐานะให้แจ้งชัด ดังนั้น บุคคลธรรมดาที่เข้ามาเป็นนิติบุคคลประเภทนี้จึงเน้นที่ตัวตำแหน่ง หรือสถาบันที่เป็นนิติบุคคลเป็นสำคัญ บุคคลประเภทนี้มีที่มาจากหลักปฏิบัติขององค์กรทางศาสนา เช่น ตำแหน่งอาร์คบิชอป ตำแหน่งคณบดี ตำแหน่งอธิการบดี และต่อมามีการนำแนวความคิดนี้ไปใช้ในหลายกรณี รวมทั้งองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ ด้วย

2.1.2 การแบ่งแยกตามภารกิจ (activities) ได้แก่

- ก. รัฐอธิบดี รัฐมนตรี และพนักงานของรัฐ
- ข. องค์กรปกครองท้องถิ่น
- ค. หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ปฏิบัติหรือให้คำปรึกษา เช่น

คณะกรรมการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (Occupational Pensions Board)

- ง. รัฐวิสาหกิจ
- จ. สถาบันส่งเสริมศิลปะและวิทยาศาสตร์
- ช. มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา
- ซ. องค์กรสาธารณกุศล

2.1.3 การแบ่งแยกตามสภาพการจัดตั้ง เช่น

- ก. การตั้งโดยพระบรมราชานุญาต
- ข. การตั้งโดยกฎหมายของรัฐสภา
- ค. การตั้งโดยพระบรมราชานุญาต แต่ได้รับอำนาจเพิ่มเติม

โดยกฎหมายของรัฐสภา

- ง. การตั้งโดยระบบคอมมอนลอว์ เช่น กษัตริย์ บิชอป

รัฐสภา เป็นต้น

2.2 นิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส

กฎหมายฝรั่งเศสแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน¹⁸

2.2.1 นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อาจเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าทำกำไร เช่น บริษัท หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าทำกำไร เช่น สมาคมสหภาพ (syndicates) องค์การสงเคราะห์ (mutuelle) อันเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลหรือมูลนิธิ กองทรัพย์สิน เป็นต้น นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนมีลักษณะทั่วไป ดังนี้

- (1) การก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นความริเริ่มของปัจเจกชน กฎหมายเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งเท่านั้น
- (2) การเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชนขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละคน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ไม่มีการบังคับให้บุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคล
- (3) อำนาจการกระทำการของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจำกัดจำกัดอยู่แต่เฉพาะการกระทำภายใต้กฎหมายเอกชน ดังนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจึงไม่อาจใช้อิทธิพลตามกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่อาจบังคับให้บุคคลอื่นรับข้อผูกพันโดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้นได้

2.2.2 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะตรงข้ามกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนี้²⁰

- (1) การก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากการเข้าแทรกแซงขององค์กรของรัฐ
- (2) การเป็นสมาชิกของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

¹⁸ โกลิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส", หน้า 286-291.

²⁰ อัสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528) : 86.

เป็นไปตามพฤติกรรมของแต่ละบุคคล กล่าวคือ บุคคลใดเข้าไปร่วมอยู่ในกลุ่มชนใดที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน บุคคลนั้นก็เป็นผู้สมาชิกของนิติบุคคลนั้น ในทันทีที่เข้าไปร่วมอยู่ด้วย

(3) การดำเนินงานของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์เสมอ

(4) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจใช้อภิสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนได้ เช่น เรียกเก็บภาษี เว้นคืนที่ดิน หรือกระทำการโดยใช้อำนาจบังคับ เป็นต้น

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ²¹

(1) รัฐ (Etat) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจในการดำเนินงานในทางปกครองโดยทั่วไปทั่วดินแดนของประเทศ

(2) องค์การปกครองท้องถิ่น (collectivites territoriales) ได้แก่ คอมมูน (communes) จังหวัด (departments) จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล (territoires d'outre mer) เอกลักษณ์ของนิติบุคคลประเภทนี้ คือ การดำเนินงานทางปกครองทั่วไปในพื้นที่ส่วนหนึ่งของดินแดนของประเทศ

(3) องค์การมหาชน หรือองค์การสาธารณะ (etablissements publics) ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประกอบกิจการเฉพาะอย่าง

ในระหว่างขอบเขตของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังได้สร้างนิติบุคคลประเภทใหม่ขึ้นมา ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง นิติบุคคลประเภทนี้บางครั้งเรียกว่า "นิติบุคคลผสม (personnes mixtes)" เพราะในบางลักษณะ นิติบุคคลดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับนิติบุคคลมหาชน²²

²¹ อีสสระ นิติศัพท์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 87-88.

²² โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส", หน้า 285.

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนทั้งหมดประกอบกันเป็นหน่วยการปกครองร่วม ไม่อาจแยกนิติบุคคลหนึ่งออกจากนิติบุคคลหนึ่ง โดยไม่ถือว่ามีความสัมพันธ์กันได้ เพราะทั้งหมดก็คือหน่วยการปกครองของประเทศ ซึ่งมักเรียกกันว่า "ฝ่ายปกครอง" ความสัมพันธ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือ เช่น นิติบุคคลมากกว่าหนึ่งองค์กรอาจมีผู้แทนคนเดียวกันได้ อาจร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่าง หรือจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่บุคคลตามกฎหมายมหาชนหนึ่งควบคุมนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนอีกหน่วยหนึ่งนั้น เรียกว่าเป็น "การควบคุมกำกับ (tutelle) ซึ่งไม่เคร่งครัดและเป็นแนวตรง (vertical) เหมือนเช่นการควบคุมบังคับบัญชา การควบคุมกำกับนี้เป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐ แต่ถ้าเป็นการควบคุมภายในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเอง เป็นเรื่องของ "การบังคับบัญชา (controle hierarchique)" ซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปสามารถกลับแก้ ยกเลิก เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ตลอดจนมีอำนาจที่จะลงโทษทางวินัยได้ด้วย

ในกรณีที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนขัดแย้งกัน ถ้าเป็นกรณีที่นิติบุคคลนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของอีกนิติบุคคลหนึ่ง นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับสามารถฟ้องนิติบุคคลที่ควบคุมกำกับได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องของการบังคับบัญชาก็ไม่สามารถฟ้องร้องกันได้

2.3 นิติบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน

นิติบุคคลตามกฎหมายเยอรมันแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ²³

(1) สมาคมและมูลนิธิ

²³ไพศิษฐ์ นิลพัฒนกุล, คำบรรยายกฎหมายแห่งและพาณิชย์เปรียบเทียบ

(โรเนียว) ม.ป.พ., หน้า 26-34.

สมาคม (Verein) คือ การที่บุคคลหลายคนมีเจตนาเข้าร่วมกัน เพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจดทะเบียนหรือไม่ก็ได้ แต่เฉพาะสมาคมที่จดทะเบียนเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มูลนิธิ (Stiftung) คือ กองทรัพย์สินที่อุทิศเพื่อวัตถุประสงค์ อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการถาวรและมีฐานะเป็นนิติบุคคลอิสระ

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทมหาชน (Aktiengesellschaft) บริษัทจำกัด (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) และสหกรณ์ (Genossenschaft)

ก. องค์การบริหารของท้องถิ่น (Gebietskörperschaft) เช่น ตำบล อำเภอ เมือง จังหวัด มลรัฐ ซึ่งมีการบริหารงานของตนเองเป็นอิสระ

ข. องค์การ Verbandskörperschaft ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายจัดตั้งจากกลุ่มของบุคคล เช่น สหกรณ์หรือกลุ่มกสิกร การจัดตั้งอาจเป็นโดยกฎหมายเฉพาะหรือจะเป็นกรณีที่ได้รับการปฏิบัติครบถ้วนตามกฎหมายมหาชนก็ได้

ค. องค์การ (Anstalt) คือองค์การของรัฐที่ประกอบด้วยกองทุนหรือทรัพย์สินกับการที่บุคคลร่วมกันจัดการบริหาร โดยได้รับอำนาจจากรัฐบาล

2.4 นิติบุคคลตามกฎหมายไทย

นิติบุคคลตามกฎหมายไทยมิได้แยกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่ก็สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ดังนี้

2.4.1 นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
หมายถึง นิติบุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองให้เห็นนิติบุคคล ได้แก่

- (1) สมาคม
- (2) มูลนิธิ
- (3) ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว

(4) บริษัท

2.4.2 นิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ได้แก่ นิติบุคคลที่มีกฎหมายอื่น นอกเหนือจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติรับรอง ให้เป็นนิติบุคคล ได้แก่ นิติบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) นิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมทั้งที่สังกัดและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ส่วนราชการดังกล่าวนี้ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(2) นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่ องค์การที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้ทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา²⁴

(3) นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 บัญญัติให้จัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้น และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 7 บัญญัติให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้น และมาตรา 8 บัญญัติให้ธนาคารออมสินเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6 บัญญัติให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น และให้เป็นนิติบุคคล เป็นต้น

²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4.

(4) นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น ได้แก่ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2515

3. หลักเกณฑ์การแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จำเป็นต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนเสียก่อน ซึ่งมีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกดังนี้²⁵

(1) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสถานะและนิติสัมพันธ์ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่ง ก่อกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่กฎหมายเอกชนใช้บังคับกับสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนกับเอกชนด้วยกัน ในฐานะซึ่งต่างก็เป็น "ผู้อยู่ได้ปกครอง" เหมือนกันและเท่าเทียมกัน โดยรัฐอยู่ในฐานะคนกลางคอยกำกับให้เอกชนปฏิบัติตามนิติสัมพันธ์ที่เอกชนก่อขึ้นเท่านั้น ซึ่งต่างกับกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐก่อนิติสัมพันธ์กับเอกชน ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะ "ผู้ปกครอง" เป็นผู้ออกกฎหมายและเข้าไปเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์นั้นเอง ในฐานะผู้ปกครอง

(2) จุดประสงค์ของนิติสัมพันธ์ในกฎหมายมหาชนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ก่อขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีลักษณะพิเศษที่ให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม ส่วนจุดประสงค์ของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนเป็นการก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง

²⁵ บวรศักดิ์ อูวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 2, หน้า 3-6.

(3) กฎหมายเอกชนถือหลักว่า เอกชนแต่ละฝ่ายที่เข้ามาก่อนนิติสัมพันธ์กันนั้น แต่ละคนเสมอภาคกัน นิติสัมพันธ์ที่ก่อกำเนิดขึ้นอาศัยความสมัครใจของผู้ที่เข้ามาก่อนนิติสัมพันธ์กันนั่นเอง ในขณะที่กฎหมายมหาชนถือว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะของส่วนร่วมรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน การก่อนนิติสัมพันธ์กับเอกชนเป็นวิธีการที่รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชน เช่น ออกคำสั่ง การอนุมัติ หรือไม่อนุมัติ ไม่อนุญาต เป็นต้น และเมื่อมีการฝ่าฝืนนิติสัมพันธ์ที่รัฐก่อกำเนิดขึ้นฝ่ายเดียว รัฐมีเอกสิทธิ (privilege) ที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งฝ่ายเดียวนั้นได้ โดยไม่ต้องดำเนินคดีทางศาล ซึ่งต่างกับกรณีเอกชนละเมิดสิทธิหน้าที่ระหว่างกัน จะต้องนำคดีมาสู่ศาล เพื่อให้ศาลพิพากษาและบังคับคดีให้" เอกชนจะไปบังคับกันเองไม่ได้

(4) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป ปราศจากการระบุตัวบุคคล กฎเกณฑ์ที่ออกตามกฎหมายมหาชนจะต้องปฏิบัติตาม จะดกกลงยกเว้นไม่ได้ ในขณะที่กฎเกณฑ์ตามกฎหมายเอกชน คู่กรณีสามารถตกลงกันเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ถ้าเอกชนตกลงทำสัญญาแตกต่างไปจากที่กฎหมายเอกชนกำหนดไว้ และบทกฎหมายนั้นไม่เป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวก็ใช้บังคับแก่คู่สัญญาได้

จากข้อแตกต่างของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนดังกล่าว ทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแตกต่างกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนี้

(1) การจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายมหาชน โดยทั่วไปรัฐจะตราเป็นกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นพร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 กำหนดให้จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขึ้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้จัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 กำหนดให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครขึ้น เป็นต้น ในขณะที่การจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน



เป็นการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายแห่ง ซึ่งกฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการจัดตั้งนิติบุคคลเอาไว้ เมื่อการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลเป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

(2) กิจการของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยทั่วไปจะเป็นกิจการที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนเป็นส่วนร่วม เช่น การไฟฟ้า การประปา โทรศัพท เป็นต้น ซึ่งเป็นกิจการที่ดำเนินไปเพื่อความสะดวกสบายของประชาชนเป็นสำคัญ โดยไม่มุ่งหากำไร ส่วนกิจการของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นกิจการที่มุ่งหากำไรให้สมาชิก หรือเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั่นเอง เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

(3) วิธีการดำเนินงานของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นการดำเนินงานโดยใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่มีอยู่เฉพาะในกฎหมายมหาชน โดยฝ่ายปกครอง มีอำนาจที่จะใช้อำนาจพิเศษซึ่งเป็นอภิสิทธิ์เหนือคู่กรณี สามารถกระทำการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นส่วนรวมได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าคู่กรณีจะยินยอมหรือไม่ ซึ่งต่างกับวิธีการดำเนินงานของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้

4. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคุรุสภา

การพิจารณาว่าคุรุสภา มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จะทำให้สามารถจัดวางระเบียบและวิธปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคุรุสภา ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) ข้อพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เห็นได้ว่าการจัดตั้งคุรุสภา เป็นความประสงค์ของรัฐที่จะให้ความช่วยเหลือในการยกฐานะของครูให้เท่าเทียมกัน การจัดตั้งคุรุสภาได้กระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งคุรุสภาโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และกำหนดให้ครูมาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคุรุสภา

(2) ข้อพิจารณาในแง่องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเห็นได้ว่าคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งจะเห็นว่าประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด และมีจำนวนมากกว่ากรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก คือ มีจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 16 คน ในขณะที่กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกมีเพียง 10 คน อีกทั้งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาโดยตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งทำให้คุรุสภาอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ

(3) ข้อพิจารณาในแง่กิจกรรมของคุรุสภา จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 อาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ก. อำนาจหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษา

ข. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของครู โดยมีอำนาจในการวางระเบียบประเพณีของครู²⁶ มีอำนาจลงโทษครูที่ประพฤติผิดระเบียบประเพณีดังกล่าว²⁷ และมีอำนาจสอบสวนความประพฤติของครูที่ถูกลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพไปแล้ว ก่อนที่จะอนุญาตให้กลับเข้าเป็นสมาชิกคุรุสภา²⁸

ค. อำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือครูทั้งในด้านความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพครูและในด้านสวัสดิการของครู

²⁶ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 28.

²⁷ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 30.

²⁸ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 3.



จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เฉพาะอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของครูตาม ช. เท่านั้น ที่เป็นอำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวทั้งที่เป็นกฎหรือมาตรการทั่วไป ได้แก่ การวางระเบียบประเพณีครู และที่เป็นการสั่งการที่มีผลเฉพาะบุคคล ได้แก่ การสั่งลงโทษครูผู้ประพฤติผิดระเบียบประเพณีของครูว่าด้วยจรรยา มรรยาท และวินัยของครู การสั่งให้ครูที่ถูกลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพของคุรุสภาไปแล้วกลับเข้าเป็นสมาชิกคุรุสภาอีก ส่วนอำนาจตาม ก. และ ค. เป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีผลให้สิทธิหรือหน้าที่ของครูที่เป็นสมาชิกคุรุสภาเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด จึงไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับสมาชิกตามกฎหมายมหาชน

(4) ข้อพิจารณาในแง่วิธีการดำเนินงานของคุรุสภา บทบัญญัติของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 10 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ของคุรุสภา โดยให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้ดำเนินกิจการตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา และการดำเนินกิจการตามมติของเลขาธิการคุรุสภา เป็นการกระทำในนามของคุรุสภาซึ่งเป็นนิติบุคคล ซึ่งคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภามีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาได้ทุกอย่าง ซึ่งในการใช้อำนาจของคุรุสภาดังกล่าว คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาจะพิจารณาและลงมติในที่ประชุมของคณะกรรมการ แล้วให้เลขาธิการคุรุสภารับไปปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ หรือจะลงมติวางระเบียบให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาก็ได้ ซึ่งการลงมติวางระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการมีอำนาจวางระเบียบที่มีลักษณะเป็นการควบคุมความประพฤติของครูด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกที่มีผลบังคับทั่วไป อันเป็นการใช้อำนาจมหาชน ได้แก่ การวางระเบียบประเพณีของครูว่าด้วยจรรยา มรรยาท และวินัยของครู ตามมาตรา 28

จากข้อพิจารณาดังกล่าวมาแล้ว จึงสามารถกล่าวได้ว่า คุรุสภาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการแทนรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการของครูและมีอำนาจมหาชนในลักษณะบังคับฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษสำหรับนิติบุคคลตาม

กฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้จะเป็นอำนาจมหาชนที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐสภายังมีอำนาจมหาชนอยู่

ด้วยเหตุที่รัฐสภามีสถานะทางกฎหมายแตกต่างไปจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอย่างมาก การแบ่งประเภทนิติบุคคลให้ชัดเจนจึงถือได้ว่า เป็นประโยชน์ในการจัดวางระเบียบและวิธปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล รวมทั้งเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน ย่อมต้องมีวิธปฏิบัติและการควบคุมจากรัฐที่แตกต่างกันด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย