

พันธกิจและอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา

การจัดตั้งองค์การใดก็ตาม ย่อมต้องมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง องค์การนั้นว่า จะให้องค์การนั้นทำหน้าที่อะไร และจะทำให้เกิดผลสำเร็จเป็นอย่างไร การจัดตั้งคุรุสภา ก็เช่นเดียวกัน ย่อมต้องมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งในบทนี้จะเป็นการศึกษา ถึงภาระหน้าที่ของคุรุสภาที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ ของคุรุสภาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ใน การจัดตั้ง ดังจะได้กล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

พันธกิจของคุรุสภา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า คุรุสภาได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เนื่องจากในระยะนั้น การจัดการศึกษาได้ประสบกับปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ ปัญหาขาดแคลนครู ที่มีความรู้ความสามารถ และปัญหาเงินเดือนครูต่ำ โดยเฉพาะครูโรงเรียนประชาบาล ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศและสอนนักเรียนชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นนักเรียนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งความแตกต่างระหว่างเงินเดือนของครูโรงเรียนรัฐบาลกับเงินเดือนของครูโรงเรียนประชาบาลแตกต่างกันมาก โดยเงินเดือนของครูโรงเรียนรัฐบาลสูงกว่าเงินเดือนของครูโรงเรียนประชาบาลมากเกือบ 4 เท่าตัว ทั้ง ๆ ที่เวลาทำงานเท่ากัน อีกทั้งครูโรงเรียนรัฐบาลยังได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐจัดให้แก่ข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ในขณะที่ครูประชาบาลไม่ได้รับ ประกอบกับในระยะนั้นเป็นระยะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 เลิกใหม่ ๆ เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก มีครูลาออกไปประกอบอาชีพอื่นเป็นจำนวนมาก ทำให้จำนวนครูซึ่งขาดแคลนอยู่แล้ว ยิ่งขาดแคลนเพิ่มขึ้น รัฐบาลในสมัยนั้นได้มองเห็นความจำเป็น

ที่จะต้องปรับปรุงความเป็นอยู่ของครูให้ดีขึ้น และเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากขาดงบประมาณ จึงไม่สามารถที่จะยกฐานะของครู โรงเรียนประชาบาลให้มีฐานะเป็นข้าราชการเท่าเทียมกับครูโรงเรียนรัฐบาลได้ รัฐบาลจึงใช้วิธีการให้ครูได้รับความช่วยเหลือโดยเท่าเทียมกัน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้ครูทั้งหมดมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน และให้มี "คุรุสภา" ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดูแลครูสำหรับครูโรงเรียนรัฐบาลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูดังกล่าวอยู่แล้ว ก็ได้กำหนดให้คุรุสภาทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูดังกล่าวแทน ก.พ. ด้วย และเพื่อที่จะให้การจัดการศึกษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเหมาะสมกับสภาพของบ้านเมือง ประกอบกับในขณะนั้นคุรุสภาเป็นแหล่งชุมนุมผู้ที่มีความรู้สูง ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้เหล่านั้นได้แสดงความคิดเห็น ทั้งกระทรวงศึกษาธิการจะได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็น และรับทราบปัญหาในการจัดการศึกษา จึงได้กำหนดให้คุรุสภามีหน้าที่ให้ความคิดเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการ อีกอย่างหนึ่งด้วย ดังนั้น ในระยะแรก คุรุสภามีภาระหน้าที่ 3 ประการด้วยกัน คือ

- (1) ให้ความคิดเห็น เป็นสภาที่ปรึกษา และรักษานโยบายการศึกษาของชาติ
- (2) ช่วยฐานะของครูให้ดีขึ้น คือ ช่วยทางคุรุสภา โดยผู้ที่เป็นสมาชิก

คุรุสภา จะได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าโดยสารรถไฟ ค่าโดยสารประจำทาง การรักษาพยาบาล ฯลฯ

- (3) ทำหน้าที่แทน ก.พ.¹

¹ระลึก ธานี, วิวัฒนาการในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย (พ.ศ.

2475-2503) (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2527) : 123.

ภาระหน้าที่ของคุรุสภาทั้ง 3 ประการนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการจัดตั้ง "คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)" ซึ่งในปี พ.ศ. 2523 และโอนอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูไปเป็นของ ก.ค. นับแต่นั้นมาภาระหน้าที่ของคุรุสภาจึงยังคงเหลือเพียง 2 ประการ คือ ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษา และการให้ความช่วยเหลือแก่ครู

เปรียบเทียบพันธกิจของคุรุสภากับพันธกิจขององค์กรทางวิชาชีพอื่น

พันธกิจของสภาทนายความ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ของสภาทนายความไว้ดังนี้

1. ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ
2. ควบคุมมารยาททนายความ
3. ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภาทนายความ
4. ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภาทนายความ
5. ส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย

พันธกิจของแพทยสภา มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ของแพทยสภา ไว้ดังนี้

1. ควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม
2. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์
3. ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
4. ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์และการสาธารณสุข



5. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการแพทย์และการสาธารณสุขของประเทศ

พันธกิจของสภาการพยาบาล มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 บัญญัติวัตถุประสงค์ของสภาการพยาบาลไว้ดังนี้

1. ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การพยาบาล การพยาบาลและการผดุงครรภ์ ให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์
2. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และความก้าวหน้าในวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
3. ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
4. ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชน และองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการพยาบาล การผดุงครรภ์ และการสาธารณสุข
5. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการพยาบาล การผดุงครรภ์ และการสาธารณสุข
6. ผดุงความเป็นธรรมและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก

พันธกิจของสภาเภสัชกรรม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 บัญญัติวัตถุประสงค์ของสภาเภสัชกรรมไว้ดังนี้

1. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม
2. ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
3. ผดุงไว้ซึ่งสิทธิ ความเป็นธรรมและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก
4. ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรม

5. ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษแก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการเภสัชกรรมและการสาธารณสุข
6. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการเภสัชกรรมและการสาธารณสุข
7. เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมในประเทศไทย

จากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรทางวิชาชีพต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วสามารถแยกวัตถุประสงค์ขององค์กรทางวิชาชีพออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

- กลุ่มที่ 1 เป็นวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้เหมือนกันทุกองค์กร ได้แก่
 - (1) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพ
 - (2) ส่งเสริมความสามัคคีและผูกพันเกียรติของสมาชิก
 - (3) ควบคุมความประพฤติของสมาชิก
- กลุ่มที่ 2 เป็นวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้เฉพาะบางองค์กร ได้แก่
 - (1) การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาวิชาชีพ
 - (2) การให้คำแนะนำปรึกษาแก่ประชาชน
 - (3) การส่งเสริมสวัสดิการแก่สมาชิก
 - (4) การเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ

เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคุรุสภา ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ คือ ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และการให้ความช่วยเหลือครูกับวัตถุประสงค์ขององค์กรทางวิชาชีพอื่น จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของคุรุสภาต่างกับวัตถุประสงค์ขององค์กรทางวิชาชีพอื่น ดังนี้

1. ในแง่การจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับวิชาชีพในองค์กรทางวิชาชีพอื่นจัดไว้เป็นวัตถุประสงค์รอง ในขณะที่คุรุสภาจัดไว้เป็นวัตถุประสงค์หลัก และวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกใน

ด้านสวัสดิการ องค์การทางวิชาชีพอื่นจัดเป็นวัตถุประสงค์รอง แต่ของครูสมาถือเป็นวัตถุประสงค์หลัก และวัตถุประสงค์ในการควบคุมความประพฤติของสมาชิก องค์การอื่นจัดเป็นวัตถุประสงค์หลัก แต่ของครูสมาไม่มี จากลำดับความสำคัญที่แตกต่างกัน ทำให้อำนาจหน้าที่เน้นความสำคัญต่างไปด้วย คือ ครูสมาเน้นการให้บริการช่วยเหลือ ในขณะที่องค์การทางวิชาชีพอื่นเน้นการควบคุมความประพฤติของสมาชิก

2. ในแง่การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การทางวิชาชีพ จะเห็นว่าองค์การทางวิชาชีพอื่นกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การทางวิชาชีพไว้ครอบคลุม ประเด็นที่สำคัญที่ทำให้ องค์การทางวิชาชีพดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการต่อรอง ส่วนการกำหนดวัตถุประสงค์ของครูสมาไม่ครอบคลุมขาดประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะทำให้เกิดกลายเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง เช่น วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความสามัคคีและผูกพันของสมาชิก และวัตถุประสงค์ในการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้บุคคลภายนอกขาดความเชื่อถือครูสมา

อำนาจหน้าที่ของครูสมา กับอำนาจหน้าที่ขององค์การทางวิชาชีพอื่น

อำนาจหน้าที่ของครูสมา มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2521) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2523) กำหนดอำนาจหน้าที่ของครูสมา ไว้ดังนี้

(1) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการจัดการศึกษา

(2) ควบคุมและสอดส่องความจรรยา มรรยาท และวินัยของครู พิจารณา ลงโทษครูผู้ประพฤติผิด และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

(3) พินิจสิทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(4) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพ และประสิทธิภาพของครู
อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพอื่น

เนติบัณฑิตยสภา มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507
 บัญญัติให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภาให้เป็น
 ไปตามกฎหมายและข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้
 คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจออกข้อบังคับในเรื่องต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก การเข้าเป็น
 สมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (2) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและประเภทบุคคลที่จะเป็น
 กรรมการ วิธีการเลือกตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ
- (4) การประชุมคณะกรรมการและการประชุมอื่น ๆ
- (5) เรื่องอื่นที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของเนติบัณฑิตยสภาหรือที่อยู่ใน
 อำนาจหน้าที่ของเนติบัณฑิตยสภาตามกฎหมายอื่น

สภาทนายความ มาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528
 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาทนายความ ไว้ดังนี้

- (1) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ
- (2) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาทนายความ
 และตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528

แพทยสภา มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2528
 บัญญัติให้แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ของแพทยสภา ไว้ดังนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบ
 วิชาชีพเวชกรรม

- (2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ
เวชกรรม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิบัตร
ในวิชาชีพเวชกรรม
- (4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรม
ของสถาบันทางการแพทย์
- (5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน (4)
- (6) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการ
ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

สภาการพยาบาล มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการ
ผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาการพยาบาลไว้ดังนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ
การพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (2) สั่งพักใช้ในใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ
การพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (3) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษ การฝึกอบรมของสถาบัน
ที่จะทำการสอน และฝึกอบรมในวิชาการศึกษาและการผดุงครรภ์
- (4) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรมตาม (3)
- (5) รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรในวิชาชีพ
การพยาบาล และการผดุงครรภ์ของสถาบันต่าง ๆ
- (6) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้ หรือความชำนาญ
เฉพาะทางและหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ให้แก่ผู้ประกอบ
วิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาการพยาบาล

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพสาขาต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพทุกสาขากำหนดให้องค์กรทางวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพ เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นผู้สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ นอกจากนี้องค์กรทางวิชาชีพทางการแพทย์ทุกสาขายังกำหนดให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้รับรองหลักสูตรการศึกษา การฝึกอบรมของสถาบันต่าง ๆ ที่ทำการสอนวิชาชีพ รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรมวิชาชีพ และรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพ

จากบทบัญญัติของกฎหมายส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ของครูสภา ซึ่งไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และไม่มีอำนาจรับรองหลักสูตรการศึกษา วิทยฐานะของสถาบันการศึกษา และปริญญา หรือหนังสือแสดงวุฒิการศึกษาของสถาบันการศึกษาวิชาชีพครู อำนาจหน้าที่ของครูสภาตามที่ได้รับบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติครูมีลักษณะเดียวกับวัตถุประสงค์ขององค์กรทางวิชาชีพสาขาอื่น กล่าวคือ เป็นการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ โดยมีได้กำหนดกิจกรรมที่ต้องการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของครูสภาเป็นการเฉพาะ เหมือนอย่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพสาขาอื่น และไม่มีอำนาจในการควบคุมหลักสูตรการศึกษาทางวิชาชีพครู วัตถุประสงค์ของครูสภาสามารถพิจารณาตีความได้จากบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของครูสภา ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพสาขาอื่น บัญญัติแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรแยกออกจากวัตถุประสงค์ขององค์กร

การดำเนินงานของครูสภา

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอำนวยการครูสภาเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ของครูสภา โดยจะแต่งตั้งอนุกรรมการหรือกรรมการคนหนึ่งคนใดไปทำการใด ๆ แทนได้ และมาตรา 9 ให้ประธานกรรมการอำนวยการครูสภา

เป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการอำนวยการ และให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้ดำเนินกิจการตามมติของคณะกรรมการอำนวยการ โดยมีประธานกรรมการอำนวยการหรือผู้ที่ประธานมอบหมาย เป็นผู้ควบคุม

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการของคุรุสภาเป็นอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ โดยมีเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการ หรือผู้ที่ประธานมอบหมาย

การดำเนินงานขององค์กรทางวิชาชีพอื่น

องค์กรทางวิชาชีพอื่น กฎหมายได้บัญญัติวิธีการดำเนินงานไว้ดังนี้

เนติบัณฑิตยสภา พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 มาตรา 7 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาเป็นผู้บริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภา และมีอำนาจออกข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาได้ออกข้อบังคับ กำหนดให้นายกมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกิจการของเนติบัณฑิตยสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และมติของที่ประชุมคณะกรรมการ เป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ และเป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ ส่วนเลขาธิการเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของเนติบัณฑิตยสภา และปฏิบัติตามที่นายกรหรือคณะกรรมการมอบหมาย⁵

สภานายความ พระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานของสภานายความ โดยให้คณะกรรมการสภานายความเป็นผู้บริหารงานของสภานายความให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องทำเป็นมติของที่ประชุมของคณะกรรมการสภานายความ

⁵ ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 ข้อ 38-40.

แล้ว ให้นายกสภาทนายความเป็นผู้นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว แต่ถ้าเป็นการออกข้อบังคับของสภาทนายความ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสียก่อน จึงจะใช้บังคับได้ ในกรณีที่สภานายกพิเศษยับยั้งร่างข้อบังคับ จะต้องยับยั้งภายในสามสิบวันพร้อมทั้งแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัด ถ้าสภานายกพิเศษไม่ยับยั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับร่างข้อบังคับ ถือว่าสภานายกพิเศษได้ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบังคับนั้น แต่ถ้าสภานายกพิเศษได้ยับยั้งร่างข้อบังคับภายในสามสิบวัน ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาเหตุผลของสภานายกพิเศษ ถ้าสี่เสียงยืนยันสองในสามให้เสนอร่างข้อบังคับนั้น ต่อสภานายกพิเศษอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภานายกพิเศษไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่คืนร่างข้อบังคับนั้นมาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับ ให้นายกดำเนินการประกาศใช้ข้อบังคับนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไปได้

แพทยสภา พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานของแพทยสภา โดยให้คณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้บริหารกิจการของแพทยสภา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแพทยสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 โดยคณะกรรมการแพทยสภาจะเป็นผู้พิจารณาลงมติ แล้วให้นายกแพทยสภาเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ แต่ถ้าเป็นมติของที่ประชุม ในเรื่องต่อไปนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) เสียก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้ คือ

- (1) การออกข้อบังคับ
- (2) การกำหนดงบประมาณของแพทยสภา
- (3) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ เนื่องจากเห็นว่า เป็นผู้ประพฤติเสียหาย หรือถูกจำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(4) การวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤตินิन्दจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

การดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ ให้นายกแพทยสภา
เสนอมติของที่ประชุมต่อสภานายกพิเศษ ถ้าสภานายกพิเศษมิได้ยับยั้งภายในสิบห้าวัน ถือว่าสภา
นายกพิเศษให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งมติใด ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณา
กันอีกครั้งหนึ่ง ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็ให้
ดำเนินการตามมตินั้นได้

สภาการพยาบาล พระราชบัญญัติวิชาชีพสภาการพยาบาลและการผดุงครรภ์
พ.ศ. 2528 กำหนดวิธีการดำเนินงานของสภาการพยาบาล โดยให้คณะกรรมการสภาการ
พยาบาลเป็นผู้บริหารกิจการของสภาการพยาบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาการ
พยาบาลตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณาและลงมติ แล้วให้
นายกสภาการพยาบาลเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ แต่ถ้าเป็นมติ
ของที่ประชุมในเรื่องต่อไปนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษเสียก่อน จึงจะ
ดำเนินการตามมตินั้นได้ คือ

- (1) การออกข้อบังคับ
- (2) การกำหนดงบประมาณของสภาการพยาบาล
- (3) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพเนื่องจากเป็นผู้ประพฤตินิสัยหยาบ
ถูกจำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ หรือ
เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบหรือเป็นโรคที่สภาการพยาบาลกำหนดไว้ในข้อบังคับ
- (4) การวินิจฉัยชี้ขาดให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
ของสมาชิกที่กระทำผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

ในการดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ ให้นายกสภาการ
พยาบาลเสนอมติต่อสภานายกพิเศษ ถ้าสภานายกพิเศษไม่ยับยั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได
รับมติ ให้ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบกับมตินั้น แต่ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งมติใด
ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบการยับยั้ง

ถ้ามีเสียงยืนยัน ไม่น้อยกว่าสอง ในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็ให้ดำเนินการตามมติ นั้นได้

สภาเภสัชกรรม พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 กำหนดวิธีการดำเนินงานของสภาเภสัชกรรม โดยให้คณะกรรมการสภาเภสัชกรรมเป็นผู้บริหารและดำเนินกิจการสภาเภสัชกรรมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ซึ่งคณะกรรมการสภาเภสัชกรรม จะเป็นผู้พิจารณาและลงมติ โดยมีนายกสภาเภสัชกรรมเป็นผู้ดำเนินการให้ เป็นไปตามมติของคณะกรรมการสภาเภสัชกรรม แต่ถ้าเป็นมติในเรื่องต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) เสียก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้ คือ

- (1) การออกข้อบังคับ
- (2) การกำหนดงบประมาณของสภาเภสัชกรรม
- (3) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพเนื่องจากเป็นผู้ประพฤติเสียหาย หรือถูกจำคุกในคดีที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (4) การวินิจฉัยชี้ขาดให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพของสมาชิกที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ในการดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ ให้นายกสภาเภสัชกรรม เสนอมติของที่ประชุมต่อสภานายกพิเศษ ถ้าสภานายกพิเศษ ไม่ยับยั้งภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่ได้รับมติจากนายกสภาเภสัชกรรม ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น แต่ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งมติใด ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับการยับยั้ง ถ้ามีเสียงยืนยัน ไม่น้อยกว่าสอง ในสามของจำนวนกรรมการทั้ง คณะ ก็ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทุกองค์กรต่างก็ให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพเป็นผู้บริหารงานขององค์กรทางวิชาชีพ โดยคณะกรรมการสภาวิชาชีพจะประชุมพิจารณาแล้วลงมติ จากนั้นก็ให้นายกสภาองค์กรทางวิชาชีพนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ แต่ถ้าเป็นมติบางเรื่อง ได้แก่ การออกข้อบังคับการกำหนดงบประมาณ การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ และการให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เหล่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษเสียก่อน จึงดำเนินการตามมติดังกล่าวได้

เปรียบเทียบการดำเนินงานของคุรุสภากับองค์กรทางวิชาชีพอื่น

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของคุรุสภากับองค์กรทางวิชาชีพอื่น จะเห็นว่า การดำเนินงานทั้งของคุรุสภาและขององค์กรทางวิชาชีพอื่นต่างก็กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้บริหารงาน โดยเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจร่วมกันเป็นมติของที่ประชุม แล้วให้องค์กรที่เป็นบุคคลเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ แต่มีข้อที่แตกต่างกันดังนี้

1. มติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพอื่น บางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะสภานายกพิเศษ ก่อนที่จะดำเนินการ แต่มติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือองค์กรอื่นใดก่อนที่จะดำเนินการตามมติ มติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาจึงเป็นอำนาจสูงสุดและเด็ดขาด
2. การดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพอื่น ผู้ปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ แต่การปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ผู้ปฏิบัติอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภา ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยตำแหน่ง
3. การดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพอื่น กฎหมายกำหนดให้นายกสภาวิชาชีพ ซึ่งมีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิก เลือกโดยคณะกรรมการสภาวิชาชีพ หรือมาจากกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรี และเป็นประธาน

ในที่ประชุมของคณะกรรมการสภาวิชาชีพเป็นผู้ปฏิบัติ แต่การดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการคุรุสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเลขาธิการคุรุสภา

จากความแตกต่างของวิธีการดำเนินงานดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึง ความแตกต่างของความเป็นอิสระขององค์กรทางวิชาชีพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของคุรุสภาถูกควบคุมโดยทางราชการอย่างใกล้ชิด และเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชา ขาดความเป็นอิสระ (autonomy) แต่องค์กรทางวิชาชีพอื่นถูกควบคุมโดยทางราชการในลักษณะ เป็นการควบคุมกำกับ คอยควบคุมให้องค์กรทางวิชาชีพปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น องค์กรทางวิชาชีพอื่นจึงมีความเป็นอิสระมากกว่าคุรุสภา

การจัดองค์กรของคุรุสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ของคุรุสภา และมีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นหน่วยงานธุรการ ของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ดังจะ ได้กล่าวเป็นลำดับดังนี้

1. คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกจำนวน 1๓ คน กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมทุกกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ และเลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกจำนวน 10 คนนั้น แบ่งเป็นกรรมการที่เป็นครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 6 คน ที่เหลือเป็นครูผู้สอนในสถานศึกษาของเทศบาลและเมือง

พญา 1 คน สังกัดกรุงเทพมหานคร 1 คน และเป็นครูโรงเรียนเอกชน 2 คน สำหรับ
กรรมการที่เป็นครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ยังแบ่งเป็นสังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 4 คน สังกัดกรมหรือส่วนราชการอื่นจำนวน
2 คน

จากโครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า
กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็น
กรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกกรม และทุกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่ว่าจะกรม
หรือส่วนราชการนั้นจะมีครูอยู่ในสังกัดหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคุรุสภา
ก็เพื่อให้คุรุสภาเป็นตัวแทนของครู การที่ให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มาเป็น
กรรมการอำนวยการก็เพื่อให้ท่านเหล่านั้นยอมรับฐานะของครู และช่วยส่งเสริมฐานะของครู
ให้มั่นคง^๑ อีกประการหนึ่ง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคุรุสภา ก็เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงาน
บุคคลแทน ก.พ. จึงต้องเอาอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม เข้ามาเป็น
กรรมการอำนวยการด้วยในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของครูส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ
ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เช่นเดียวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการใน
ก.พ. ที่มีทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น เมื่ออำนาจในการบริหาร
งานบุคคลของข้าราชการครูโอนไปเป็นอำนาจของ "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
(ก.ค.)" แล้ว การที่จะให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แต่ไม่มีครูอยู่ใน
สังกัด มาเป็นกรรมการอำนวยการโดยตำแหน่งอยู่อีกต่อไปหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณา

จากสภาพความเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ได้แตกต่างไปจาก
เดิม กล่าวคือ ในระยะแรกของการจัดตั้งคุรุสภา การจัดการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของ

^๑ ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์, "มาตรฐานกับวิชาชีพ", การกำหนดแนวทางในการออกใบ
อนุญาตประกอบวิชาชีพครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2537) : 168.

กระทรวงศึกษาธิการเพียงกระทรวงเดียว ครูที่มีอยู่จึงอยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จึงได้กำหนดให้เฉพาะครูที่สังกัดอยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการเป็นสมาชิกของคุรุสภา ต่อมาเมื่อได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลไปสังกัดเทศบาล ก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครูดังกล่าว กำหนดให้ครูในสังกัดเทศบาลเป็นสมาชิกคุรุสภาด้วย ต่อมาเมื่อมีการรวมเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี จัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานคร ก็ได้โอนโรงเรียนของเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรีไปเป็นของกรุงเทพมหานครด้วย จึงได้แก้ไขพระราชบัญญัติครูให้ครูสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นสมาชิกคุรุสภาด้วย ซึ่งการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลและกรุงเทพมหานครดังกล่าวอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย จึงเห็นได้ว่า ในปัจจุบันสมาชิกคุรุสภามีได้มีอยู่เฉพาะในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ แต่เพียงกระทรวงเดียวอย่างแต่ก่อน การจัดการศึกษาให้เป็นเอกภาพ และเป็นไปในแนวทางเดียวกันก็ดี การให้ความช่วยเหลือแก่ครูก็ดี จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ซึ่งปรากฏว่ากรรมการโดยตำแหน่ง ในคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาในปัจจุบัน ไม่มีผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยและของกรุงเทพมหานคร ทั้ง ๆ ที่มีครูที่เป็นสมาชิกของคุรุสภาอยู่ในสังกัด นอกจากนั้น สถาบันการศึกษาที่จัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับวิชาชีพครู ไม่มีผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ทำให้มาตรฐานทางวิชาชีพครูไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาจึงควรให้มีผู้แทนของหน่วยงานที่มีครูอยู่ในสังกัดเข้าร่วมเป็นกรรมการอำนวยการคุรุสภาด้วย เช่น ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลการจัดการศึกษาของเทศบาล ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ซึ่งดูแลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น และควรให้มีผู้แทนของคณะศึกษาศาสตร์หรือครูศาสตร์ ของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานทางวิชาการ เข้าร่วมเป็นกรรมการอำนวยการคุรุสภาด้วย ซึ่งการให้มีผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าว เข้าร่วมเป็นกรรมการอำนวยการคุรุสภา จะทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีมาตรฐานเดียวกัน

2. ประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 7 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาโดยตำแหน่ง มีหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการของเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ และมีอำนาจควบคุมการบริหารสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาของเลขาธิการคุรุสภา (มาตรา 8)

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการของคุรุสภาอย่างใกล้ชิด และเป็นการควบคุมบังคับบัญชาเช่นเดียวกับการควบคุมส่วนราชการอื่นในสังกัด ซึ่งแตกต่างกับรัฐมนตรีที่ควบคุมองค์กรทางวิชาชีพอื่นที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีฐานะเป็นสภานายกพิเศษ มีอำนาจเฉพาะให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ ในบางเรื่องก่อนดำเนินการเท่านั้น และหากไม่มีการยับยั้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว กฎหมายถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบแล้ว หรือหากรัฐมนตรีใช้สิทธิยับยั้ง แต่คณะกรรมการสภาวิชาชีพยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็สามารถเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบใหม่ได้ ซึ่งการเสนอให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบครั้งหลังนี้ แม้ว่ารัฐมนตรีจะไม่ให้ความเห็นชอบก็สามารถดำเนินการตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพต่อไปได้ ซึ่งจะเห็นว่า แม้รัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่สิทธิขาดของรัฐมนตรี อำนาจในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นการควบคุมกำกับให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรทางวิชาชีพดำเนินการตามที่รัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสมเหมือนอย่างการควบคุมบังคับบัญชา

3. เลขาธิการคุรุสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 มาตรา 8 ทวิ กำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และมีเลขาธิการคุรุสภา เป็นผู้บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ

อำนาจการครูสภา

การได้มาซึ่งเลขาธิการครูสภา มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติครูดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการครูสภาเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการครูสภา ส่วนการพ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการครูสภาไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งต่างกับการพ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการของสภาวิชาชีพอื่น ที่กำหนดถึงการพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาวิชาชีพไว้อย่างชัดเจน เช่น เลขาธิการแพทยสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อยานกแพทยสภา ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการแพทยสภาพ้นจากตำแหน่ง⁷ เลขาธิการสภาการพยาบาลพ้นจากตำแหน่งตามวาระของกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งหรือถูกนายสภาการพยาบาลโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาการพยาบาล ถอดถอนจากตำแหน่ง⁸ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติให้เลขาธิการครูสภาพ้นจากตำแหน่งไว้โดยตรงก็ตาม แต่เลขาธิการครูสภามีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ครูสภาตามระเบียบครูสภา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการครูสภา พ.ศ. 2531 ข้อ 4 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดถึงการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ครูสภาไว้ในหมวด 7 ไว้ดังนี้

"ข้อ 44 เจ้าหน้าที่ครูสภา ออกจากตำแหน่งหน้าที่เมื่อ

- (ก) ตาย
- (ข) ได้รับอนุญาตให้ลาออกตามข้อ 45
- (3) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามความในข้อ 31 สั่งให้ออก เมื่อ
 - (ก) ยุบเลิกตำแหน่ง หรือ
 - (ข) อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์นั้น เว้นแต่คณะกรรมการอำนวยการครูสภาจะพิจารณาอนุมัติให้รับหน้าที่ต่อไป หรือ

⁷พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 15.

⁸พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 16.

(ค) หย่อนความสามารถด้วยเหตุใด ๆ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใด ๆ หรือ

(ง) มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง หรือ

(จ) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสม่ำเสมอ

การสอบสวนเพื่อสั่งให้ออกตาม (3) (ค) และ (ง) ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม

(4) ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(5) การให้ออกในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมานี้ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม..."

จากข้อกำหนดในระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไม่มีกรณีให้เจ้าหน้าที่ครูสภา ออกจากตำแหน่งหน้าที่ตามวาระแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เลขาธิการครูสภาจะ พ้นจากตำแหน่งตามกรณีที่กำหนดไว้ในหมวด 7 แห่งระเบียบครูสภาว่าด้วยการบริหารงาน บุคคล ของสำนักงานเลขาธิการครูสภา พ.ศ. 2531 นี้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ครูสภาตำแหน่ง อื่น

ส่วนในการปฏิบัติงานของเลขาธิการครูสภาซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ ประธานกรรมการอำนวยการครูสภานั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของเลขาธิการ ของสภาวิชาชีพอื่นที่อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกสภาวิชาชีพ ซึ่งมีฐานะประธานของ คณะกรรมการสภาวิชาชีพเช่นเดียวกัน เพียงแต่ที่มาของประธานคณะกรรมการอำนวยการ ครูสภามาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยตำแหน่ง แต่นายกสภาวิชาชีพต่าง ๆ มีทั้งมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกการเลือกโดยกรรมการ หรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรี

4. คณะกรรมการคุรุสภาท้องถิ่น

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเพียงคณะเดียว ในขณะที่มีสมาชิกคุรุสภาที่อยู่ในความดูแลกระจายอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้นเพื่อให้สามารถดูแลสมาชิกคุรุสภาได้อย่างทั่วถึง คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุรุสภาระดับท้องถิ่นขึ้น โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการคุรุสภาระดับจังหวัด คณะกรรมการคุรุสภาระดับอำเภอ และคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร

4.1 คณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 19 คน โดยมีศึกษาธิการจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสังกัดต่าง ๆ ภายในจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของคุรุสภาหรือตามที่คุรุสภามอบหมาย⁹

4.2 คณะกรรมการคุรุสภาระดับอำเภอ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 15 คน โดยมีศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสังกัดต่าง ๆ ภายในอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของคุรุสภาหรือตามที่คุรุสภาจังหวัดมอบหมาย¹⁰

4.3 คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

4.3.1 คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งออกเป็นคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร ในสังกัดกรมต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและระเบียบต่าง ๆ ของคุรุสภา และตามที่คุรุสภามอบหมาย¹¹

⁹ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 ข้อ 3

¹⁰ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 ข้อ 3.

¹¹ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ข้อ 7



4.3.2 คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร ในสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ผู้อำนวยการกองโรงเรียน และ เลขาธิการสำนักงานการศึกษา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนเขตการศึกษาธิการเขต จำนวน 4 คน ผู้แทนซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 7 คน และดำรงตำแหน่งครู อาจารย์ จำนวน 7 คน เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและระเบียบต่าง ๆ ของ คุรุสภา และตามที่คุรุสภามอบหมาย

4.3.3 คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในสำนักงานเขตของ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยศึกษาธิการเขต และผู้แทนสมาชิกคุรุสภาในโรงเรียนสำนักงาน เขตของกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน 8 คน เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตาม นโยบายของคุรุสภา และตามที่คุรุสภากรุงเทพมหานครในสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร มอบหมาย

จากระเบียบคุรุสภาที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคุรุสภาระดับท้องถิ่นเป็น คณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด คณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ และคณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพ- มหานคร ดังกล่าวจะเห็นว่า แม้ว่าจะได้จัดให้มีคณะกรรมการคุรุสภาระดับท้องถิ่นก็ตาม แต่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาระดับท้องถิ่นดังกล่าว ยังต้องเป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย ตามลำดับชั้น การจัดองค์กรดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการจัดองค์กรตามลำดับชั้น เช่นเดียวกับการจัดองค์กรของทางราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายหน้าที่ให้องค์กรในระดับต่ำกว่า นำไปปฏิบัติแทนตามขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้

การแบ่งส่วนงานของคุรุสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 มาตรา 8 ทวิ กำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา โดยกำหนดให้มีหน้าที่ 4 ประการด้วยกัน ดังนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา

2. ประสานงานและดำเนินการในเรื่องของครูกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับครู
3. ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย
4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับครูเสนอต่อคุรุสภา

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้จัดแบ่งส่วนงานออกเป็น 6 กอง 1 ศูนย์ และ 1 สำนัก ดังนี้¹³

กองกลาง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารและธุรการทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา งานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ งานการประชุม งานแผน และงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา จัดตั้งงบประมาณรายได้รายจ่าย งานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของคุรุสภา งานด้านการประสานงานและกิจกรรมพิเศษหรือกิจกรรมเฉพาะกิจที่ได้รับมอบหมายและงานอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในหน้าที่ของกองใดกองหนึ่ง โดยเฉพาะ

กองคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา จัดทำบัญชีรับจ่ายและบัญชีแยกประเภท ควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ตรวจสอบบัญชีเงินงบประมาณและงานอื่น ๆ จัดควบคุม ดูแล รักษาการใช้และการให้บริการด้านพัสดุและอาคารสถานที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

กองมาตรฐานวิชาชีพครู มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมด้านวิชาการและวิชาชีพครู ส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพครู การให้บริการทางการศึกษา อบรม การสอดส่องดูแล ควบคุมและส่งเสริมจรรยาบรรณของครู

กองสวัสดิการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ส่งเสริมสถานภาพและสวัสดิการของสมาชิกคุรุสภา ช่วยเหลือฐานะของสมาชิกและครอบครัว จัดสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลประโยชน์สุขแก่สมาชิกโดยส่วนรวม

¹³ ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดของ

กองบริการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดบริการในด้านต่าง ๆ แก่สมาชิกคุรุสภา ในด้านจัดหอพักและที่พักทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การบริการด้านห้องสมุด การนิเทศสหกิจและรับเรื่องราวร้องทุกข์ และบริการด้านข้อมูลและสถิติต่าง ๆ

กองสุขภาพครู มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาโรคทั่วไป และโรคพื้นแก่สมาชิกคุรุสภาและครอบครัว ตลอดจนประชาชนทั่วไป และเผยแพร่ความรู้เพื่อส่งเสริมสุขภาพพลานามัยแก่สมาชิก

ศูนย์ประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานของคุรุสภาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินการด้านงานวิเทศสัมพันธ์ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำนักผู้ตรวจสอบภายใน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน และตรวจสอบทรัพย์สินทุกประเภทของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ ให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบต่าง ๆ ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการจัดทำรายงานการตรวจสอบและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการจัดส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาดังกล่าว อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มงานสนับสนุนการปฏิบัติการ ได้แก่ งานเกี่ยวกับการเงิน บุคลากร งานแผนงาน และงานประสานงาน เป็นต้น ส่วนงานด้านการปฏิบัติการ ได้แก่ งานควบคุมจรรยาบรรณ และวินัยของครู งานนิเทศสหกิจของครู งานส่งเสริมสวัสดิการของครู และงานด้านพัฒนาความรู้ความสามารถของครู ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานในหน้าที่ของคุรุสภาตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 5 พ.ศ. 2521 และ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2523 โดยมีเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2488 มาตรา 8 ทวิ ที่กำหนดให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และบริหารกิจการของ

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2531 ข้อ 24 ได้กำหนดให้การบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่คุรุสภาเป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุมอบหมาย ซึ่งข้อ 31 แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาเป็นผู้สั่งบรรจุเลขาธิการคุรุสภา และรองเลขาธิการคุรุสภา และให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาทุกตำแหน่ง¹⁴ จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของคุรุสภามีการควบคุมบังคับบัญชากันตามลำดับชั้น เช่นเดียวกับการบริหารงานของราชการ

¹⁴ ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2531 กำหนดไว้ดังนี้

ฯลฯ

ข้อ 24 ตำแหน่งโตบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่คุรุสภาในหน่วยงานใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 31 มอบหมายเป็นหนังสือ

ข้อ 31 การบรรจุบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่คุรุสภาและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา และรองเลขาธิการคุรุสภา ให้ประธานกรรมการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นไป ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของ ก.ส.

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 6 ลงมา ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ความสัมพันธ์ระหว่างครูสภากับสมาชิกครูสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ครู โดยกำหนดให้ครูทุกคนต้องเป็นสมาชิกครูสภา (มาตรา 26) และให้ครูสภามีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่คครูที่เป็นสมาชิก ความสัมพันธ์ระหว่างครูสภากับสมาชิกครูสภามีบัญญัติไว้ ดังนี้

1. หน้าที่ของครูสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้บัญญัติหน้าที่ของครูสภาไว้ดังนี้

- (1) ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณ และวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤตินิสิต และพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู (มาตรา 6 (2))
- (2) พิจารณาสีทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 6 (3))
- (3) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร (มาตรา 6 (4))
- (4) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู (มาตรา 6 (5))
- (5) วางระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของครูสภา และประกาศให้สมาชิกทราบโดยเปิดเผย (มาตรา 23)
- (6) วางระเบียบประเพณีของครูว่าด้วยจรรยา บรรณ และวินัยของครู (มาตรา 28)

2. หน้าที่ของสมาชิกครูสภา

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้กำหนดหน้าที่ของสมาชิกครูสภาไว้ดังนี้

- (1) เสียค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมตามอัตรา และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการอำนวยการครูสภากำหนด (มาตรา 18)
- (2) แจ้งให้ครูสภาทราบกรณีที่มีสมาชิกวิสามัญนั้นมีความรู้เช่นเดียวกับสมาชิกสามัญ (มาตรา 15)

(3) แจ้งให้ครูสภาทราบดีสมาชิกสมทบมีอาชีพเป็นครูในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ (มาตรา 16)

(4) ปฏิบัติตามระเบียบครูสภาว่าด้วยจรรยา มรรยาท และวินัยตามระเบียบประเพณีของครู (มาตรา 28)

เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางวิชาชีพอื่นกับสมาชิก

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพอื่น ๆ ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางวิชาชีพกับสมาชิกไว้ดังนี้

เนติบัณฑิตยสภา ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเนติบัณฑิตยสภากับสมาชิก ไว้ดังนี้

1. การเข้าเป็นสมาชิก ผู้ที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา จะต้องทำคำขอสมัครตามแบบที่กำหนดไว้ต่อเลขาธิการ (ข้อ 10)

2. หน้าที่ของสมาชิก

(1) ต้องเสียค่าจะทะเบียนเป็นสมาชิกหรือค่าบำรุงประจำปี (ข้อ 13)

(2) ต้องไม่ประพฤติตนในทางที่อาจจะนำความเสื่อมเสียมาสู่

เนติบัณฑิตยสภา (ข้อ 27(3))

3. สิทธิของสมาชิก

(1) แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของเนติบัณฑิตยสภาส่ง ไปยังกรรมการเจ้าหน้าที่

(2) แจ้งความจำนงขอใบสำคัญการเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา

สภาทนายความ พระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาทนายความกับสมาชิกไว้ดังนี้

1. การเข้าเป็นสมาชิก พระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 11 กำหนดว่า สมาชิกสภาทนายความจะต้องเป็นทนายความ และหมวด 4 แห่ง

พระราชบัญญัติสภาพนายความ ดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นนายความต้องจดทะเบียนและรับใบอนุญาตจากสภาพนายความ

2. หน้าที่ของสมาชิก

(1) เสียค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมตามข้อบังคับของสภาพนายความ (มาตรา 27 (3) (ข))

(2) ต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาทนายความ (มาตรา 51)

3. สิทธิของสมาชิก

(1) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสภาพนายความ (มาตรา 12 (1))

(2) ชักถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือการบริหารงานทั่วไปของสภาพนายความในการประชุมใหญ่ของสภาพนายความ (มาตรา 12 (2))

(3) เลือกหรือรับเลือกตั้งเป็นนายกหรือกรรมการสภาพนายความ (มาตรา 12 (3))

(4) เสนอแก้ไขข้อบังคับสภาพนายความ (มาตรา 31)

(5) เข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 100 คน ร้องขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ (มาตรา 49)

4. หน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ

คณะกรรมการสภาพนายความจะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ปีละหนึ่งครั้งในเดือนเมษายนของทุกปี (มาตรา 46)

แพทยสภา พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแพทยสภากับสมาชิกไว้ดังนี้

1. การเข้าเป็นสมาชิก ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก

แพทยสภา พ.ศ. 2526 หมวด 2 ข้อ 1 กำหนดให้ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกแพทยสภาต้องยื่นคำ
ขอตามแบบที่กำหนดต่อแพทยสภา

2. หน้าที่ของสมาชิก

(1) เสียค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมตามที่
กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

(2) รักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อ
บังคับแพทยสภา

3. สิทธิของสมาชิกแพทยสภา

(1) ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
(มาตรา 12 (1))

(2) แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของแพทยสภาส่งไป
ยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา (มาตรา 12 (2))

(3) เลือก รับเลือก หรือรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ (มาตรา 12 (3))

สภาการพยาบาล พระราชบัญญัติวิชาชีพสภาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.
2528 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาการพยาบาลกับสมาชิกไว้ดังนี้

1. การเข้าเป็นสมาชิก ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาการพยาบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 1 ข้อกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิก
สภาการพยาบาล

2. หน้าที่ของสมาชิก มีดังนี้

(1) เสียค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ใน
ข้อบังคับสภาการพยาบาล (มาตรา 22 (3))

(2) รักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามที่ได้
กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาการพยาบาล (มาตรา 32)

3. สิทธิของสมาชิก มีดังนี้

- (1) ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล (มาตรา 12 (1))
- (2) แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของสภาการพยาบาล ส่งไปยังคณะกรรมการสภาการพยาบาลเพื่อพิจารณา (มาตรา 12 (2))
- (3) เลือกตั้ง รับเลือกตั้งหรือรับเลือกเป็นกรรมการ (มาตรา 12 (3))

สภาเภสัชกรรม พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาเภสัชกรรมกับสมาชิกไว้ดังนี้

1. การเข้าเป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิกสภาเภสัชกรรม ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกต้องยื่นคำขอต่อเลขาธิการสภาเภสัชกรรมตามแบบที่กำหนด
2. หน้าที่ของสมาชิก มีดังนี้
 - (1) เสียค่าขึ้นทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับบัญชาเภสัชกรรม (มาตรา 23 (4) (ค))
 - (2) รักษาจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาเภสัชกรรม (มาตรา 33)

3. สิทธิของสมาชิก มีดังนี้

- (1) ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม (มาตรา 13 (1))
- (2) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของสภาเภสัชกรรม ส่งไปยังคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา (มาตรา 13 (2))
- (3) เลือก รับเลือก หรือรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพต่าง ๆ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางวิชาชีพกับสมาชิก โดยให้สมาชิกมีสิทธิ 3 ประการ คือ ขอ

ชั้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ แสดงความคิดเห็น สอบถามการดำเนินการของสภาวิชาชีพ และเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้งหรือรับเลือกเป็นกรรมการสภาวิชาชีพ ส่วนหน้าที่ของสมาชิกมี 2 ประการ คือ เสียค่าบำรุง ค่าธรรมเนียม และค่าจดทะเบียนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และหน้าที่ในการรักษาจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของวิชาชีพ ส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ นอกจากจะมีหน้าที่ในการบริหารงานของสภาวิชาชีพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาวิชาชีพแล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่พิจารณาความเห็นหรือตอบคำถามของสมาชิกเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสภาวิชาชีพอีกด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ของครูสภากับสมาชิกครูสภาแล้ว จะเห็นว่า พระราชบัญญัติครูได้กำหนดให้สมาชิกครูสภามีหน้าที่เสียค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมแก่ครูสภา และมีหน้าที่รักษาจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของวิชาชีพ และมีสิทธิในการเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้ง หรือรับเลือกเป็นกรรมการอำนวยการครูสภา เช่นเดียวกับสมาชิกสภาวิชาชีพอื่น แต่ต่างกันในแง่ที่ว่า การประกอบอาชีพครูไม่มีการกำหนดให้ชั้นทะเบียนและใบอนุญาตประกอบอาชีพ จึงทำให้หน้าที่การชำระค่าบำรุงของสมาชิกไม่มีบังคับ ส่วนสิทธิในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของครูสภามีได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้การควบคุมการดำเนินกิจการของสมาชิกขาดประสิทธิภาพ เพราะคณะกรรมการอาจปฏิเสธไม่ชี้แจงหรือไม่ตอบคำถามของสมาชิกได้ ดังนั้นเพื่อที่จะให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ให้มีผลบังคับโดยกำหนดบทลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจกำหนดให้สมาชิกที่ไม่ชำระค่าบำรุง หรือค่าธรรมเนียมพ้นจากสมาชิกสภา และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ประกอบอาชีพครู โดยไม่เป็นสมาชิกครูสภา หรืออีกวิธีหนึ่งก็คือ กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ให้ผู้ที่สมัครเข้ารับราชการครูหรือเป็นครูในโรงเรียนเอกชนต้องเป็นสมาชิกครูสภาด้วย ซึ่งในกรณีนี้ สมาชิกที่ถูกลงโทษให้ออกจากสมาชิกภาพของครูสภา จะทำให้ขาดคุณสมบัติในการรับราชการครูหรือการเป็นครูโรงเรียนเอกชนไปด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างครุสภากับบุคคลภายนอก

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้กำหนดให้ครุสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลครู โดยกำหนดให้ครูเป็นสมาชิกครุสภา (มาตรา 26) และให้ครุสภาควบคุมความประพฤติของครู และให้ความช่วยเหลือแก่ครูทั้งในด้านสวัสดิการและด้านความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพ (มาตรา 6) มีอำนาจวางระเบียบให้สมาชิกถือปฏิบัติ (มาตรา 23) รวมทั้งสั่งลงโทษสมาชิกที่ประพฤติผิดจรรยา มรรยาท หรือวินัยของครูได้ (มาตรา 30) ความสัมพันธ์ระหว่างครุสภากับสมาชิกครุสภาจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ครุสภามีอำนาจเหนือกว่าสมาชิกครุสภาตามหลักกฎหมายมหาชน แต่กับประชาชนหรือบุคคลภายนอกครุสภาไม่มีอำนาจที่จะวางระเบียบข้อบังคับ หรือออกคำสั่งที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียว ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่แก่บุคคลภายนอกได้ ดังนั้นกรณีที่ครุสภาก่อนติดสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก จะต้องอาศัยความยินยอมของบุคคลภายนอกที่เป็นคู่กรณีด้วย ซึ่งผลของการตกลงยินยอมดังกล่าวจะก่อให้เกิด "สัญญา" ขึ้น ซึ่งในทางกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สัญญาทางปกครอง และสัญญาทางแพ่ง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันดังนี้¹⁹

สัญญาทางปกครอง เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองเข้าเป็นคู่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์สัญญาเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาว่าจ้างก่อสร้างถนนสาธารณะ เป็นต้น หรือเป็นสัญญาที่มีข้อความที่มีข้อความที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่ง เพราะให้สิทธิพิเศษแก่ฝ่ายปกครองมาก เช่น สัญญาที่กำหนดให้คู่สัญญาไม่มีเสรีภาพในการทำสัญญาเลย สัญญาที่มีข้อความให้คู่สัญญา (ฝ่ายปกครอง) บังคับคดีได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น การบังคับตามสัญญาทางปกครองต้องใช้กฎหมายมหาชน

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 2529 หน้า 83-113.



สัญญาทางแพ่ง เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญาที่ไม่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการเอกชนดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และไม่มีข้อความที่แสวงเอกลิทธิทางอำนาจมหาชนของฝ่ายปกครอง เช่น สัญญาซื้อหินแกรนิตมาปูถนน โดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการปูถนนเอง เป็นต้น หรือสัญญาของหน่วยงานที่ดำเนินการบริการสาธารณะ ทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งมุ่งเก็บค่าบริการเชิงการค้าหากำไรเลี้ยงตัวเอง เช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรือสัญญาให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา สัญญาทางแพ่งเหล่านี้ฝ่ายปกครองลดฐานะลงมาเท่าเทียมกับเอกชนในการเข้าเป็นคู่สัญญา การบังคับตามสัญญาทางแพ่งต้องใช้กฎหมายเอกชน

คุรุสภาซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่เห็นชอบประชาชน ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก นิติสัมพันธ์ระหว่างคุรุสภากับบุคคลภายนอก มักจะเกิดจากสัญญาทางแพ่ง เช่น สัญญาว่าจ้างพิมพ์หนังสือหรือเอกสารต่าง ๆ สัญญาซื้อขายสินค้าขององค์การการค้าของคุรุสภา เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างคุรุสภากับบุคคลภายนอกจึงเป็นไปตามกฎหมายเอกชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย