

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๕๑๐๖.๑/๘๘๘๕ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคุรุสภาได้จัดประชุม คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาเรื่องแผนยุทธศาสตร์คุรุสภา โดย ผู้ทรงคุณวุฒิได้อภิปรายเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา คณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว มีความเห็นว่่าให้เกิดความเข้าใจถูกต้องตรงกัน และให้การปฏิบัติงานตามอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองระดับเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีมติให้สำนักงาน เลขาธิการคุรุสภาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ ในมาตรา ๘ (๑) กำหนดว่าคุรุสภามีวัตถุประสงค์ในการออกและเพิกถอน ใบอนุญาต มาตรา ๙ (๓) กำหนดว่าคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบ วิชาชีพ มาตรา ๙ (๔) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต มาตรา ๒๐ (๑) กำหนดให้ คณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ คุรุสภาซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๕ (๑) กำหนดว่าคณะกรรมการมาตรฐาน วิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต แต่ในมาตรา ๔๕ วรรคสอง กำหนดว่าผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอ ต่อใบอนุญาตหรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัย ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการคุรุสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง การไม่ต่อใบอนุญาตหรือการไม่ ออกใบแทนใบอนุญาตไม่ตัดสิทธิผู้ขอที่จะประกอบวิชาชีพที่ได้รับใบอนุญาตต่อไป ทั้งนี้ จนกว่า คณะกรรมการคุรุสภาจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด จึงมีประเด็นปัญหาว่า อำนาจอนุมัติการออก ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นอำนาจของใคร ระหว่างคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรือ คณะกรรมการคุรุสภา

๒. ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๒๑ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่าอำนาจในการ แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นของผู้ใด จึงมีประเด็นปัญหาว่า จะถือว่ารัฐมนตรีว่าการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๖ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้หรือไม่

๓. ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๒๐ (๑) ที่กำหนดให้คณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา มาตรา ๒๐ (๖) ที่กำหนดให้ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป และมาตรา ๓๙ กำหนดถึงหน้าที่เลขาธิการคุรุสภาให้มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการคุรุสภา และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในให้ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคุรุสภาตามระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด จึงมีประเด็นปัญหาว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาครอบคลุมการบริหารจัดการในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภามากน้อยเพียงใด

๔. ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๒๐ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๕๔ อันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่ได้มีการสืบสวนสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงมีประเด็นปัญหาว่ากรรมการคุรุสภาบางท่านจะร่วมเป็นกรรมการสืบสวนหรือกรรมการสอบสวนในชั้นพิจารณากรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อบังคับดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้บัญญัติให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ^๑ และคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาแก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตรวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙^๒

^๑มาตรา ๗ ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

^๒มาตรา ๙ คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๒) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๓) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ

แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของ
 ครูสภากระทำโดยคณะกรรมการสองคณะที่ได้กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้แก่
 คณะกรรมการครูสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ กล่าวคือ คณะกรรมการครูสภาเป็น
 องค์กรที่มีหน้าที่บริหารและดำเนินการโดยภาพรวมของครูสภา รวมทั้งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและ
 แนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของ
 คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๓ และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของ
 คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดในการ
 ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาตไม่เกินห้าปี หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตาม
 มาตรา ๒๐^๔ (๒) และ (๓) ประกอบกับมาตรา ๕๔^๕ และมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง^๖ แห่ง
 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการครูสภายังอาจมีมติให้คณะกรรมการมาตรฐาน
 วิชาชีพพ้นจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อน

(๔) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

(๕) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๖) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตหรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการ
 มาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาตตาม
 วรรคหนึ่ง อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการครูสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง การไม่ต่อ
 ใบอนุญาต หรือการไม่ออกใบแทนใบอนุญาตไม่ตัดสิทธิผู้ขอที่จะประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาตต่อไป ทั้งนี้
 จนกว่าคณะกรรมการครูสภาจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด

“มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการครูสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของครูสภาซึ่งกำหนดไว้ใน
 พระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(๓) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๕๔

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๔ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง
 ดังต่อไปนี้

(๑) ยกข้อกล่าวหา

(๒) ตักเตือน

(๓) ภาคทัณฑ์

(๔) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินห้าปี

(๕) เพิกถอนใบอนุญาต

^๖มาตรา ๕๕ ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา
 ๕๔ (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการครูสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับ
 แจ้งคำวินิจฉัย

ฯลฯ

ฯลฯ

ความสามารถได้ตามมาตรา ๒๔ (๕)^๓ จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาเมื่อเทียบกับ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการคุรุสภาเป็นคณะกรรมการบริหารที่มีหน้าที่ดูแลการบริหารคุรุสภาโดยภาพรวมและมีสถานะสูงกว่าคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นว่า กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใด คณะกรรมการนั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในกิจการนั้น ดังเช่นเรื่องการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๒๕ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ที่ระบุให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบกับข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดขั้นตอนในทางปฏิบัติว่าเมื่อได้ตรวจสอบคำขอพร้อมหลักฐานครบถ้วนถูกต้องแล้วให้เลขาธิการคุรุสภาเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาการออกใบอนุญาตเช่นนี้จะเห็นได้ว่า เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ โดยเฉพาะ และในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุรุสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งเป็นการรองรับหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ การพิจารณาวินิจฉัยออกหรือไม่ออกใบอนุญาตของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง^๖ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ก่อให้เกิดสิทธิต่างๆ แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตรวมถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา ๔๕ วรรคสองด้วย ดังนั้น คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจึงเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

^๓มาตรา ๒๔ กรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๒๑ (๑) (๓) (๔) และ (๕) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) คณะกรรมการคุรุสภามีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

^๔มาตรา ๒๕ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดที่มาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุรุสภา โดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งประธานกรรมการ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖^{๑๒} ประกอบมาตรา ๒๑ (๑)

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๑}มาตรา ๒๑ ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคุรุสภา

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย

(๔) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจำนวนสองคน

(๕) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี

ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพอื่น ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา

^{๑๒}มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความ และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจาก ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และ กฎหมาย ซึ่งตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนเป็นสองเท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะพึงมีแล้วนำเสนอคณะกรรมการคุรุสภาให้มีมติเลือกให้เหลือเท่าจำนวนที่ กฎหมายกำหนด

(๔) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้ง ของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา จำนวนสองคน ซึ่งตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการ แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพฯ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสรรหาหน้าที่จัดให้มีการ ประชุมคณาจารย์เพื่อเลือกกันเองและดำเนินการประกาศรายชื่อกรรมการมาตรฐานวิชาชีพผู้ได้รับ เลือกกันเองจากคณาจารย์

(๕) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งตามข้อบังคับ คุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐาน วิชาชีพฯ กำหนดให้คณะอนุกรรมการสรรหาหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการที่มาจากผู้ ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและดำเนินการประกาศรายชื่อกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่มาจาก การเลือกตั้งของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ และข้อบังคับคุรุ สภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่อาจแต่งตั้ง กรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๒๑ (๒) (๓) (๔) และ (๕) นอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า คณะกรรมการคุรุสภาเป็นคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาซึ่งกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจน ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และกำหนด นโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ตามมาตรา ๒๐ (๖) และ (๗)^{๑๓} ประกอบกับมาตรา ๓๔^{๑๔} มาตรา ๓๕^{๑๕} และมาตรา ๓๙^{๑๖}

^{๑๓}มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการคุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๖) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาในเรื่องดังต่อไปนี้

กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย รวมถึงจัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อคุรุสภา โดยมีเลขาธิการคุรุสภาทำหน้าที่บริหารกิจการของ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ดำเนินการตามที่ประธานกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการคุรุสภา ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมอบหมาย รวมทั้งบริหาร กิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการคุรุสภา และเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นหน่วยงานที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา โดยเลขาธิการคุรุสภาต้องรับผิดชอบการบริหาร กิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการคุรุสภา ทั้งนี้ อำนาจบริหารกิจการทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เช่น การบริหารงานบุคคล และ

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน ดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่น ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรุสภา

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งวิธีการ เงื่อนไขในการจ้าง พนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรุสภา

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของคุรุสภา

(จ) กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(๗) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน เลขาธิการคุรุสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๔ มาตรา ๓๔ ให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา
- (๒) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย
- (๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อคุรุสภา

๑๕ มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา มีเลขาธิการคุรุสภาคนหนึ่งบริหารกิจการของ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา รวมทั้งดำเนินการตามที่ประธานกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการคุรุสภา ประธาน กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมอบหมาย

คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนเลขาธิการคุรุสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา

๑๖ มาตรา ๓๙ เลขาธิการคุรุสภา มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้ เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของ คณะกรรมการคุรุสภาและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบ ภายในให้ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคุรุสภาตามระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

การงบประมาณตามมาตรา ๓๕^{๑๗} มาตรา ๓๙^{๑๘} และมาตรา ๔๐^{๑๙} เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของเลขาธิการคุรุสภา

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้มีการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา ๕๕^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากมีกรณีกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษากระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ประกอบด้วยประธานจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสมาชิกคุรุสภาประเภทสามัญในกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน ซึ่งมีความรู้ความชำนาญหรือประสบการณ์ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ และแต่งตั้งอนุกรรมการจากสมาชิกคุรุสภาประเภทสามัญซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและไม่เคยกระทำผิดจรรยาบรรณหรือผิดวินัย และในกรณีผลการสืบสวนปรากฏว่ามีมูล ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยประธานคนหนึ่งจากกรรมการที่มีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ และแต่งตั้งอนุกรรมการจากสมาชิกคุรุสภาประเภทสามัญ ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและไม่เคยกระทำผิดจรรยาบรรณหรือผิดวินัย โดยอนุกรรมการสืบสวนจะเป็นบุคคลเดียวกับอนุกรรมการสอบสวนในเรื่องเดียวกันหรือในคราวเดียวกันมิได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙^{๒๑} ข้อ ๑๐^{๒๒} และข้อ ๑๑^{๒๓} ของข้อบังคับคุรุสภา ว่า

(๑) ดูแลรักษาทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาต

(๒) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของคุรุสภา

(๓) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อพิจารณา

(๔) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภาต่อคณะกรรมการคุรุสภา

เลขาธิการคุรุสภาต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการคุรุสภาในการบริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๑๙}มาตรา ๔๐ เลขาธิการคุรุสภา มีอำนาจดังนี้

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๒๑}ข้อ ๙ เมื่อมีกรณีกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษากระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ และประธานกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องสืบสวนหาข้อเท็จจริง ให้เป็นข้อยุติให้ประธานกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวน ประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสมาชิก

ด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสืบสวนและคณะกรรมการสอบสวนการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพได้ อย่างไรก็ตาม แม้ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพแต่งตั้งอนุกรรมการสืบสวนหรืออนุกรรมการสอบสวนจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้ แต่หากพิจารณาถึงความเหมาะสมแล้วเห็นว่า คณะกรรมการคຸຣສາປາเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่ได้มีการสืบสวนสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพมาแล้ว การกำหนดให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพแต่งตั้งกรรมการคຸຣສາປາบางคนร่วมเป็นอนุกรรมการสืบสวนหรืออนุกรรมการสอบสวนในชั้นพิจารณาจึงย่อมไม่เหมาะสม และขัดกับหลักการสืบสวนสอบสวนตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม

คຸຣສາປາประเภทสามัญในกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน ซึ่งมีความรู้ความชำนาญหรือประสบการณ์ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวโทษ และให้แต่งตั้งอนุกรรมการจากสมาชิกคຸຣສາປາประเภทสามัญซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี และไม่เคยกระทำผิดจรรยาบรรณหรือผิดวินัย จำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนคຸຣສາປາใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการที่เกิดเรื่องกล่าวหา หรือเกิดเรื่องกล่าวโทษรวมอยู่ด้วย เว้นแต่กรณีที่ผู้แทนคຸຣສາປາใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวโทษ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ให้เจ้าหน้าที่จรรยาบรรณเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการสืบสวนจะเป็นบุคคลเดียวกับอนุกรรมการสอบสวนในเรื่องเดียวกัน หรือในคราวเดียวกันมิได้

การดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะอนุกรรมการสืบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

^{๒๖}ข้อ ๑๐ ให้คณะอนุกรรมการสืบสวนมีอำนาจและหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษ และในกรณีจำเป็นประธานอนุกรรมการอาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงาน ตามอำนาจและหน้าที่ แล้วทำรายงานสรุปความเห็นว่ามีมูลหรือไม่ เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

^{๒๗}ข้อ ๑๑ ในกรณีผลการสืบสวนปรากฏว่ามีมูล หรือเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่า มีการกระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนประกอบด้วยประธานคนหนึ่งจากกรรมการที่มีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ และให้แต่งตั้งอนุกรรมการจากสมาชิกคຸຣສາປາประเภทสามัญ ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและไม่เคยกระทำผิดจรรยาบรรณหรือผิดวินัย จำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน

ให้เจ้าหน้าที่จรรยาบรรณเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

การดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะอนุกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒