

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทบทวนการวินิจฉัยและขอหารือเพิ่มเติมประเด็นข้อกฎหมาย
ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๕๑๐๖.๑/๙๔๙๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือประเด็นปัญหาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้นำเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพและคณะกรรมการคุรุสภาไปเรียบร้อยแล้ว โดยคณะกรรมการคุรุสภาในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ได้มีมติขอให้ทบทวนการวินิจฉัยข้อหารือกรณีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและมีประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติมดังนี้

๑. ในเรื่องอำนาจในการออกใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา นั้น มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติให้คณะกรรมการคุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๓) ซึ่งบัญญัติให้คุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพ ส่วนมาตรา ๒๕ บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จึงเป็นนัยสำคัญที่บ่งบอกเจตนารมณ์ในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา อีกทั้งการวินิจฉัยโดยอ้างข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๗ น่าจะไม่เหมาะสม เนื่องจากคณะกรรมการคุรุสภาออกข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

๒. หากอำนาจในการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การลงนามในใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะต้องเป็นประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ด้วยหรือไม่ ประธานกรรมการคุรุสภาสามารถลงนามในใบอนุญาตนั้นได้หรือไม่

๓. เมื่อเกิดความผิดพลาดในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพขึ้น คุรุสภาจะต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการวินิจฉัยว่าการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพแล้ว จึงมีประเด็นว่าคณะกรรมการคุรุสภาต้องรับผิดชอบด้วยหรือไม่

๔. เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้ ดังนั้น ใครจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

๕. ใครเป็นผู้แทนของคุรุสภาในการกระทำในฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคุรุสภาไว้หลายมาตรา กล่าวคือมาตรา ๗ บัญญัติให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกำหนดหน้าที่ของคุรุสภาไว้ในมาตรา ๙ และมาตรา ๒๐ (๑)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นการขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖^๑ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการพิจารณา จึงขอให้กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘ มาประชุมปรึกษาร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ตามนัยข้อ ๑๐ วรรคสาม^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกใบอนุญาต และควบคุมจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วยคณะกรรมการสองคณะ ได้แก่ คณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพแตกต่างกันตามบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ คณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการทั่วไปของคุรุสภาตามมาตรา ๒๐ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๖ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๒)

^๒ ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ขอความเห็นอาจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ในกรณีนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะเป็นการประชุมพิเศษ หรือจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหานี้ได้ตามที่เห็นสมควร

^๓ มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒๕๕๖ และทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์การไม่ออกใบอนุญาตของ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๔ ส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมี อำนาจพิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษาตามมาตรา ๒๕ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ จากโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพอื่นแล้ว พบว่าโครงสร้างการดำเนินการ เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายปัจจุบันแบ่งออกได้เป็นสองระบบ ได้แก่

(๑) กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพที่มีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็นสภาวิชาชีพ และ คณะกรรมการจรรยาบรรณ ซึ่งกำหนดให้สภาวิชาชีพเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการออก ใบอนุญาตโดยมิได้กำหนดระบบการอุทธรณ์ในกรณีที่สภาวิชาชีพนั้น ๆ ไม่ออกใบอนุญาตไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

(๒) กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพที่กำหนดให้มืองค์กรในการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่ ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตไม่ออกใบอนุญาต ได้แก่ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่ง มาตรา ๓๖^๖ ได้กำหนดระบบอุทธรณ์โดยให้คณะกรรมการสภานายความมีหน้าที่รับคำขอจด ทะเบียน พิจารณารับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอ และในกรณีที่คณะกรรมการ สภานายความไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาต ผู้ยื่นคำขอมีสหสิทธิอุทธรณ์การไม่รับจด

(๑) บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาซึ่งกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

๑๑๑ ๑๑๑
^๔ มาตรา ๔๕ ๑๑๑ ๑๑๑

ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตหรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการ มาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาตตาม วรรคหนึ่ง อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุรุสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ต่อ ใบอนุญาต หรือการไม่ออกใบแทนใบอนุญาตไม่ตัดสิทธิผู้ขอที่จะประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาตต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าคณะกรรมการคุรุสภาจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด

^๕ มาตรา ๒๕ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้หรือ เพิกถอนใบอนุญาต

๑๑๑ ๑๑๑

^๖ มาตรา ๓๖ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๓๕ เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอจดทะเบียนและรับ ใบอนุญาตแล้ว เห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการพิจารณารับจดทะเบียนและออก ใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอ คณะกรรมการ ต้องแสดงเหตุผลของการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในกรณีเช่นนี้ผู้ยื่นคำขอมี สิทธิอุทธรณ์การไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตของสภานายความต่อสภานายกพิเศษได้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับคำวินิจฉัยของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สิ้นสุด

ทะเบียนและออกใบอนุญาตของสภานายความต่อสภานายกพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม)

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายขององค์กรวิชาชีพอื่นโดยปกติจะกำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพียงองค์กรเดียว ได้แก่ สภานายกวิชาชีพนั้น ๆ โดยมีได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอื่นใดเพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ เนื่องจากในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการแก้ไขหลักการเรื่องผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แตกต่างจากร่างฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแก้ไขให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีหน้าที่พิจารณาการออกใบอนุญาต และในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุรุสภา จึงเห็นได้ว่า ในเรื่องดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๒๕ (๑)^๓ โดยจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคุรุสภาได้กำหนดไว้ในข้อบังคับคุรุสภา และในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุรุสภาได้ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพอีกชั้นหนึ่ง

สำหรับประเด็นข้อสังเกตของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในกรณีที่ว่าคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจพิจารณาการออกใบอนุญาตโดยอ้างข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ น่าจะไม่เหมาะสม นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๙ (๑๑) (ข)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ บัญญัติให้การออกข้อบังคับดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา แต่ก็มีอาจถือได้ว่าการออกข้อบังคับดังกล่าวมีผลให้คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การออกข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นเพียงกรอบสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ เท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) จึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาต

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๔มาตรา ๙ คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๑) ออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

(ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอน

ใบอนุญาต และการรับรองความรู้ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ

๑.ล๑

๑.ล๑

ประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ เป็นอำนาจของ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

สำหรับประเด็นอื่นที่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาขอหารือเพิ่มเติมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) เห็นควรให้คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เป็นผู้พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีความเห็นในแต่ละ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการ ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๒๕ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอรับใบอนุญาต ในการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^{๑๐} คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจึงเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออก คำสั่งทางปกครองในเรื่องการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ประธาน กรรมการมาตรฐานวิชาชีพจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในฐานะประธาน ขององค์กรที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น สำหรับประเด็นว่าประธานกรรมการคุรุสภาจะสามารถ ลงนามในใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้หรือไม่นั้น เห็นว่า คณะกรรมการคุรุสภาเป็น คณะกรรมการที่มีอำนาจทั่วไปในการบริหารกิจการเพื่อประโยชน์ของคุรุสภา ตลอดจนออก ข้อบังคับเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๒๐ (๑)^{๑๑} และมาตรา ๙ (๑๑) (ข)^{๑๒} แห่ง พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ คณะกรรมการคุรุสภาจึงมีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดให้ ประธานกรรมการคุรุสภา ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประธานกรรมการคุรุสภา ร่วมกับ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรือเลขาธิการคุรุสภา เป็นผู้ลงนามในใบอนุญาตร่วมกับ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามที่คณะกรรมการคุรุสภาเห็นสมควรว่าเหมาะสมตามที่จะได้ กำหนดไว้ในข้อบังคับได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของคุรุสภาตาม มาตรา ๙ (๓)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ประกอบไปด้วยขั้นตอน ต่างๆ ได้แก่ การพิจารณาการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๒๕ (๑)^{๑๔} และการพิจารณาอุทธรณ์

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๓}มาตรา ๙ คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

กรณีไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^{๑๔} ซึ่งการดำเนินการทั้งสองเรื่องจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะใดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคณะกรรมการครูสภานอกจากจะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๔๕ วรรคสองแล้ว ยังมีอำนาจทั่วไปในการบริหารกิจการของครูสภา ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๒๐ (๑) (๒) และ (๓)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ด้วย บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการครูสภาดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ย่อมแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการครูสภาเป็นองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าและสามารถให้คำปรึกษา และแนะนำ รวมทั้งเร่งรัดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ดังนั้น เมื่อเกิดความผิดพลาดในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของครูสภา คณะกรรมการครูสภาย่อมต้องมีความรับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการครูสภาตามมาตรา ๙ (๓)^{๑๗} ประกอบกับมาตรา ๒๐ (๑) (๒) และ (๓) ส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพย่อมต้องมีความรับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ในการพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ส่วนครูสภาในฐานะนิติบุคคลย่อมต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำตามหน้าที่ของคณะกรรมการที่ใช้อำนาจภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามมาตรา ๘^{๑๘} ประกอบกับมาตรา ๙^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ หากเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๖} มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการครูสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของครูสภาซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

(๓) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา ๕๔

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๘} มาตรา ๘ ครูสภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ

(๒) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ

(๓) ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

^{๑๙} มาตรา ๙ ครูสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๒) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๓) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในส่วนองค์ประกอบใดบ้างนั้น ย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ซึ่งกำหนดที่มาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

-
- (๔) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (๕) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (๖) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- (๗) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรของสถาบันต่าง ๆ ตามมาตรฐานวิชาชีพ
- (๘) รับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ
- (๙) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ
- (๑๐) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของประเทศไทย
- (๑๑) ออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วย
- (ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓
- (ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ
- (ค) หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต
- (ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต
- (จ) จรรยาบรรณของวิชาชีพ และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (ฉ) มาตรฐานวิชาชีพ
- (ช) วิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- (ซ) องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา
- (ฌ) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภา
- (ญ) การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- (๑๒) ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายหรือปัญหาการพัฒนาวิชาชีพ
- (๑๓) ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ หรือการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ
- (๑๔) กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา
- (๑๕) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา
- ฯลฯ
- ฯลฯ
- ^{๒๐} มาตรา ๒๑ ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย
- (๑) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคุรุสภา
- (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย

(๑) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุรุสภา โดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งประธานกรรมการ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖^{๒๑} ประกอบกับมาตรา ๒๑^{๒๒} (๑)

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งตามข้อ ๑๘ และข้อ ๑๙^{๒๓} แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือกการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนเป็น

(๔) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจำนวนสองคน

(๕) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี

ให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพอื่น ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา

^{๒๑}มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความ และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

^{๒๓}ข้อ ๑๘ ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อตามประกาศในข้อ ๑๗ ไว้จำนวนแปดคนโดยให้กำหนดเกณฑ์ที่ได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน แล้วจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อตามลำดับพร้อมประวัติข้อมูลรายละเอียดที่ใช้ประกอบการพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา

ข้อ ๑๙ ให้คณะกรรมการพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อในข้อ ๑๘ จำนวนสี่คนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยวิธีการลงคะแนนโดยตรงและลับ ทั้งนี้ ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหารและกฎหมาย

สำหรับผู้ได้รับการสรรหาในลำดับถัดไปให้ขึ้นบัญชีไว้

สองเท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะพึงมีแล้วนำเสนอคณะกรรมการคุรุสภาให้มีมติเลือกให้เหลือเท่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด

(๔) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา จำนวนสองคน ซึ่งตามข้อ ๒๔^{๒๔} แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหามีหน้าที่จัดให้มีการประชุมคณาจารย์เพื่อเลือกกันเองและดำเนินการประกาศรายชื่อกรรมการมาตรฐานวิชาชีพผู้ได้รับเลือกกันเองจากคณาจารย์

(๕) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งตามข้อ ๒๗^{๒๕} แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพฯ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและดำเนินการประกาศรายชื่อกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่มาจาก การเลือกตั้งของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ และข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยวิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้เฉพาะในส่วนของประธานกรรมการตามมาตรา ๒๑^{๒๖}

(๑) เท่านั้น

อนึ่ง เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีที่มาแตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินการเพื่อให้ได้องค์ประกอบของกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครบถ้วนทุกองค์ประกอบแล้ว ประธานกรรมการคุรุสภาอาจออกประกาศรายชื่อคณะกรรมการและกำหนดวันเริ่มต้นวาระของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพชุดใหม่นับแต่วันที่มียกองค์ประกอบของ

^{๒๔} ข้อ ๒๔ ให้จัดประชุมคณาจารย์ตามประกาศรายชื่อในข้อ ๒๓ เพื่อเลือกกันเองให้ได้กรรมการจากคณาจารย์จำนวนสองคน

^{๒๕} ข้อ ๒๗ การเลือกตั้งกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ให้ดำเนินการ ๒ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ ๑ การเลือกตั้งผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการ ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

ขั้นตอนที่ ๒ การเลือกตั้งผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการจำนวนหกคน ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

คณะกรรมการครบถ้วนเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน และเป็นประโยชน์ในการนับวันเริ่มต้นวาระของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพชุดนั้น ๆ ได้

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗^{๒๗} มาตรา ๙^{๒๘} และมาตรา ๒๐ (๑)^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มีสาระสำคัญเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ โดยคุรุสภาเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการคุรุสภาทำหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา ๒๐ (๑) ในการบริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาได้นั้น เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของคุรุสภาให้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนการจะกระทำกิจการเรื่องใดได้เพียงใดและผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการนั้น ๆ จะต้องพิจารณาจากรายละเอียดต่าง ๆ ตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง เมื่อมาตรา ๓๕^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภารับผิดชอบต่อการทำงานของคุรุสภา ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย ประกอบกับมาตรา ๔๑^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้แทนของคุรุสภาในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เลขาธิการคุรุสภาจึงเป็นผู้แทนของคุรุสภาซึ่งเป็นนิติบุคคลในการกระทำต่าง ๆ ในนามคุรุสภา

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๓

^{๒๗} มาตรา ๗ ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๓๐} มาตรา ๓๕ ให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภามีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

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

^{๓๑} มาตรา ๔๑ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้แทนของคุรุสภา เพื่อการนี้ เลขาธิการคุรุสภาจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด