

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

Legal Problems on Teachers Council of Thailand Board and Professional Standards Committee

พิสุทธิศักดิ์ โรจนหัสติน*

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ตลอดจนเพื่อศึกษากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูในต่างประเทศบางประเทศ และประเทศไทย อีกทั้งเป็นการศึกษาปัญหากฎหมายและ แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อให้สามารถนำบทสรุปไปใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษา พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อยู่ด้วยกัน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 16 เมษายน พุทธศักราช 2558 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2560 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2561 เรื่อง การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2561 ซึ่งกฎหมายทั้งสี่ฉบับมีการกำหนดโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการคุรุสภา และ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวใน 3 ประเด็นปัญหา คือ 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของ คณะกรรมการคุรุสภาตามคำสั่งหัวหน้าคณะ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการคุรุสภา 2) ปัญหา
กฎหมายเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลาง ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และ 3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับ
ผลของคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรมีการยกเลิกกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าว และให้มีการยกร่าง
พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ขึ้นมาใหม่ เพื่อนำไปบังคับใช้แทน โดยในเนื้อหาของ
กฎหมายจะต้องมีการกำหนดโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการคุรุสภา กำหนดสัดส่วนให้มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการคุรุสภา
ยกเลิกการมีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณแทน และต้อง
กำหนดโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ซึ่ง
คณะกรรมการจรรยาบรรณต้องไม่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคุรุสภา โดยให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมี
อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิด
จรรยาบรรณของวิชาชีพและมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพกับผู้ได้รับ
ใบอนุญาตเท่านั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ABSTRACT

This research has the objectives to study legal information, concepts, and theories in relation to structure, recruitment and selection process, power and duties and the use of powers of Teachers Council of Thailand Board and Professional Standards Committee, as well as, to study rules and regulations involving structure, recruitment and selection process, power and duties of teachers in Thailand and foreign countries. Additionally, this research aims to investigate legal problems and find out the legal solutions involving Teachers Council of Thailand Board and Professional Standards Committee in order to bring about the solutions, which will be appropriately and effectively applied for the existing problems in Thailand.

The research findings show that, recently, there are four regulations relevant to Teachers Council of Thailand Board and Professional Standards Committee consisting of the (1) Teachers and Educational Personnel Council Act, B.E. 2546 (2003); (2) the Command of the Leader of the National Council for Peace and Order No.7/2558 (2015): ‘Duties of Teachers Council of Thailand Board, the Committee of Welfare Promotion Commission for Teachers and Education Personnel, the Committee of Business Organization of the Office of the welfare Promotion Commission for Teachers and Educational’, issued on 16 April 2015; (3) the Command of the Leader of the National Council for Peace and Order No.17/2560 (2017), issued on 2 March 2017 and (4) the Command of the Leader of the National Council for Peace and Order No.11/2561

(2018): ‘The Amendment on the Composition of the Professional Standards Committee under the Teachers and Educational Personnel Council Act’, issued on 25 July 2018 (B.E. 2561). Regarding the four mentioned regulations, the researcher found that although such regulations have already provided structure, recruitment and selection process, power and duties and the use of powers of Teachers Council of Thailand Board and Professional Standards Committee, problems concerning these issues still exist. The employment of such regulations causes three major concerning issues comprising (1) problems involving structure formation of Teachers Council of Thailand Board under the Commands of the Leader of the National Council for Peace and Order, which fails to include the person who has educational profession as one of the committee; (2) legal problems concerning the unfairness of the Professional Standards Committee; and (3) legal problems concerning the enforcement of the Administrative order issued by subcommittee of the Professional Standards Committee.

Consequently, the researcher provides the measures as followings. Firstly, all four regulations shall be terminated and the new version of Teachers and Educational Personal Council Act shall be issued to supersede the previous one. The new version shall include the structure formation, recruitment and selection process, power and the uses of duties of the Teachers Council of Thailand Board; regulate that the composition of the committee by including any person who has educational profession. Moreover, the Professional Standards shall be terminated and replaced with Ethic Committee including regulation on structure formation, recruitment and selection process, power and the uses of duties of the Ethic Committee. However, the Ethic Committee shall be separated with the Teachers Council of Thailand Board by being entitled to perform judgment on filing cases due to an accusation or denunciation of the License holders under the code of ethics. All in all, the suggested measures shall lead to the utmost effective solutions for the existing problems.

1. บทนำ

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนด ให้คุรุสภา มี วัตถุประสงค์ ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตาม มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ และมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนด มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต และการกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคุรุ สภา เพื่อให้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนสภาวิชาชีพนี้ กล่าวคือ กำหนดให้มี คณะกรรมการคุรุสภา ซึ่งปัจจุบันได้มี

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภา ให้มีจำนวน 12 คน ได้มาจากกรรมการ โดยตำแหน่งทั้งหมด ทำให้ไม่มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็น กรรมการคุรุสภา ซึ่งจากเดิมตามพระราชบัญญัติข้างต้น ได้กำหนดให้มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 19 คน นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งปัจจุบันได้มีคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ให้มีจำนวน 17 คน ในจำนวนนี้มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน มีความซ้ำซ้อนกับกรรมการโดยตำแหน่งใน คณะกรรมการคุรุสภา อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหาร องค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 16 เมษายน พุทธศักราช 2558 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2560 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 และคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2561 เรื่อง การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2561 พบว่า ยัง เกิดปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภา ตามคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เป็นกรรมการคุรุสภา

การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภา มีความสำคัญต่อผู้ประกอบวิชาชีพทางการ ศึกษาโดยตรง เนื่องจากมีความสัมพันธ์ไปถึงผู้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพทาง การศึกษา เพราะ คณะกรรมการคุรุสภา มีอำนาจหน้าที่บริหารและดำเนินงานตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัติสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ คุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและ ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภารวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ กรณีออกคำสั่ง ทางปกครอง อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต และ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ กรณี ออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกไม่แทนใบอนุญาต อย่างไรก็ตามการที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภา ให้มีแต่เฉพาะกรรมการ โดยตำแหน่ง แต่คุรุสภาเป็นสภาวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาโดยตรง ต้องมีกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา แต่โครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภาในปัจจุบัน ไม่มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา การขาดหายไปของกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพ ทางการศึกษา ทำให้ในการพิจารณาของคณะกรรมการคุรุสภา ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดจะไม่มี

การพิจารณา การเสนอความคิดเห็นของกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ขาดความเท่าเทียม ขาดการถ่วงดุลซึ่งกันและกันย่อมส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างบุคคลที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับหัวหน้าในหน่วยงานของรัฐและได้รับการกำหนดให้เป็นกรรมการคณาจารย์กับบุคคลซึ่งเป็น ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาแต่ไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นกรรมการคณาจารย์

2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

การกำหนดโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีความสำคัญ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีความสัมพันธ์กับผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาโดยตรง เพราะพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา นั่นก็คือ หากพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตดังกล่าวขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม ก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต กับผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอออกใบแทนใบอนุญาต อีกทั้ง ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ การพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต กับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ แต่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2561 เรื่อง การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2561 ที่ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ในส่วนกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน มีความซ้ำซ้อนกับกรรมการโดยตำแหน่งตามโครงสร้างของคณะกรรมการคณาจารย์ จำนวน 4 คน จึงทำให้มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างกรรมการโดยตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดให้มีทั้งในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และในคณะกรรมการคณาจารย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดว่า หากผู้รับคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพไม่พอใจให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคณาจารย์ จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองที่มีความซ้ำซ้อน ซึ่งในการพิจารณาทางปกครองนั้น ถือว่าเป็นสภาพบังคับที่ร้ายแรง เพราะผู้ออกคำสั่งทางปกครองกับผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นคน ๆ เดียวกัน ส่งผลให้ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคณาจารย์

ผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคณาจารย์ มีความสำคัญและมีผลกระทบโดยตรงกับผู้ซึ่งจะเข้าสู่วิชาชีพทางการศึกษา และผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เนื่องจากคณะกรรมการคณาจารย์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ให้มีอำนาจ หน้าที่ อาทิเช่น การ

พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา กำกับดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เป็นต้น และในคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง ทุกกรณี การที่คณะกรรมการคุรุสภา ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา และได้กำหนดอำนาจหน้าที่เพื่อให้ทำหน้าที่แทน คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ แต่ไม่ได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต กับผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยเฉพาะ คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้ แต่คณะกรรมการดังกล่าว ได้พิจารณาวินิจฉัยและ ออกคำสั่งทางปกครองไม่ออกใบอนุญาต และไม่ต่ออายุใบอนุญาต จนกระทั่งได้แจ้งคำสั่งให้กับ ผู้ขอออกใบอนุญาต และผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทราบ ผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมไม่มีผลทางกฎหมายแต่ประการใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ กำหนดไว้

2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

1) หลักองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่าง มีเป้าหมายร่วมกัน และมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่คณะบุคคลซึ่งสังกัดอยู่เพื่อหน้าที่ร่วมกันในการประชุมพิจารณาตามที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในเรื่องนั้นๆ รูปแบบของคณะกรรมการ อาจแบ่งได้ 3 ประเภท คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการที่แต่งตั้งตามความมุ่งหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามองค์ประกอบของคณะบุคคล

คณะกรรมการ เป็นรูปแบบตามหลักองค์กรปกครองที่มีการนำรูปแบบนี้มาใช้ในการทำงานในองค์กรทางปกครองต่างๆ มาอย่างยาวนานแล้ว ข้อดีของหลักองค์กรทางปกครอง ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ ในการประชุมพิจารณาเรื่องหนึ่งจะมีการร่วมกันวิเคราะห์ที่มาจากความคิดเห็นของคนหลายคน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้บุคคลคนเดียวใช้อำนาจตามความคิดเห็นของตนเอง เป็นการถ่วงดุลไม่ให้อำนาจ

อยู่กับคนเพียงคนเดียว ทำให้เกิดความคล่องตัว ในการประสานงานเนื่องจากมีตัวแทนจากองค์กรต่างๆ เป็นการรวมอำนาจของบุคคลหลายคน ให้รวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ส่งผลให้งานมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น เป็นต้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการ อย่างน้อยควร 4 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ ประธานกรรมการ กรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขานุการ เป็นต้น โดยในส่วนของเลขานุการ จะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วยหรือไม่ก็ได้ บางพระราชบัญญัติอาจกำหนดให้เป็นเพียงเลขานุการ ทั้งนี้ หากเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพ ในองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนั้น สมควรให้มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ด้วย

2) หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วน ได้เสียและมือคดในเรื่องที่พิจารณาทางปกครอง ตลอดจนในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง ต้องไม่มีส่วน ได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณา กล่าวคือ ในการปฏิบัติราชการเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกลไกในการทำหน้าที่นี้ ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมิใช่เป็นการปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของบุคคลใด โดยเฉพาะ แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน เจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลางไม่เอนเอียงไปทางฝ่ายใด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วน ได้เสียในเรื่องนั้นเพื่อเป็นประกันความเป็นธรรม

ความไม่เป็นกลางมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือ ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่อันมีเหตุมาจากสภาพภาพ หรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ ประเภทที่ 2 ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริงโดยเนื้อแท้ของกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางในการดำเนินงาน เพื่อการงานจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีอคติบิดเบือนไปทางอื่นอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่จะเห็น ได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้ ทั้งนี้ ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่า กรณีอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตัวอย่างเช่น เป็นผู้ทำการพิจารณาแล้ว หรือเคยทำการพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อนแล้ว เป็นต้น

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครอง จึงย่อมตกอยู่ในบังคับของ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หลักกฎหมายดังกล่าวมีความหมายว่า ฝ่ายปกครองต้อง

กระทำการต่าง ๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจะกระทำการใดๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ ฉะนั้น คำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ กำหนดไว้ ผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ทั้งนี้ มีหลักการที่ เกี่ยวข้องหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครอง อันได้แก่ หลักการที่ 1 คำสั่งทางปกครองต้อง ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ กล่าวคือ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องเป็นตัวแทนของรัฐที่มีอำนาจกระทำการ โดยชอบ กล่าวคือ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจออกคำสั่งทาง ปกครองในเรื่องนั้น ซึ่งอำนาจเช่นนี้จะถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย อันเป็นการยืนยันหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่ มีอำนาจ” และเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แสดงเจตนาหรือกระทำการอย่างใดออกไปแล้ว ย่อมมีความผล ผูกพันในทางกฎหมาย หลักการที่ 2 การออกคำสั่งทางปกครองมีกฎหมายให้อำนาจหรือมีอำนาจกระทำ ได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองเป็นผลผลิตจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตาม กฎหมายอันเป็นนามธรรมมากำหนดให้เป็นรูปธรรม ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการ ออกคำสั่งทางปกครองไว้ อย่างชัดเจน มิฉะนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวได้ หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจคำสั่งทางปกครอง นั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูในต่างประเทศ และประเทศไทย

1) มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสภาครูในต่างประเทศ

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีคณะกรรมการสภาครู ดังต่อไปนี้
ประเทศสกอตแลนด์

จากการศึกษากฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ ของประเทศสกอตแลนด์ พบว่า ในประเทศ สกอตแลนด์ มีการตรากฎหมาย และมีการกำหนดไว้ ดังนี้

(1) ประเทศสกอตแลนด์ ได้มีการจัดตั้งสภาครู เหมือนกับประเทศไทย โดยมีพระราชบัญญัติสภา การสอนแห่งสกอตแลนด์ ค.ศ. 1965 เป็นกฎหมายแม่บท จนกระทั่ง ค.ศ. 2011 ประเทศสกอตแลนด์ ได้มี การปฏิรูปบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงได้มีการออกข้อบังคับ ว่าด้วยการปฏิรูปบริการสาธารณะ (สภา

การสอนแห่งสกอตแลนด์) ค.ศ. 2011 ซึ่งได้มีแก้ไขในประเด็นสำคัญ อันได้แก่ ลดจำนวนกรรมการใน คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ จากเดิมมีจำนวน 44 คน ลดลงเหลือจำนวน 37 คน เป็นต้น

(2) กฎหมายสภาครูแห่งสกอตแลนด์ กำหนดให้มี คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ เพียงคณะ เดียวที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารสภา ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และอำนาจ หน้าที่ของสภาครูแห่งสกอตแลนด์

(3) คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ มีจำนวน 37 คน ประกอบไปด้วย กรรมการจากผู้ ประกอบวิชาชีพครู โดยการเลือกตั้งจากครู จำนวน 19 คน กรรมการจากที่ได้รับการเสนอชื่อ จำนวน 11 คน และกรรมการจากที่ได้รับการแต่งตั้ง จำนวน 7 คน จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ มี สัดส่วนกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพครูมากกว่ากรรมการจากสัดส่วนอื่น จึงเห็นได้ว่า สภาครูแห่ง สกอตแลนด์ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบวิชาชีพครู เนื่องจากสภาครูแห่งสกอตแลนด์มีหลักการในการจัดตั้ง กล่าวคือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจการของตนเอง

(4) ในการพิจารณาการขึ้นทะเบียน หรือการเพิกถอนบุคคลออกจากทะเบียน คณะกรรมการ สภาครูแห่งสกอตแลนด์ จะเป็นผู้พิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาเป็นรายบุคคล ซึ่งหากคณะกรรมการสภา ครูแห่งสกอตแลนด์ ปฏิเสธคำขอขึ้นทะเบียนของบุคคลใด หรือ เพิกถอนบุคคลใดออกจากทะเบียน เนื่องจากบุคคลนั้นไม่เหมาะสมที่จะทำการสอน หรือ เหตุอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่การประพฤติดังวินัย คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ จะเป็นผู้ออกคำสั่งแจ้งกับบุคคลนั้นพร้อมแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ หาก ผู้รับคำสั่งไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ ต่อศาลโดยตรง จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ จะ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลก่อนรับขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู รวมถึงการเพิกถอน บุคคลออกจากทะเบียนด้วยตนเอง กรณีจึงเป็นการลดขั้นตอนในการพิจารณาการขึ้นทะเบียน หรือการเพิก ถอนบุคคลออกจากทะเบียน

(5) ในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูแล้ว ภายหลัง ปรากฏว่าประพฤติดัง คณะกรรมการสภาครูแห่งสกอตแลนด์ จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริง และหากมีมูลเป็นการประพฤติดัง คณะกรรมการสภาครู แห่งสกอตแลนด์จะเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการวินัย เพื่อพิจารณาและหากเห็นว่าประพฤติดังจริง จะเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และ ผู้รับคำสั่งหากไม่พอใจให้อุทธรณ์ต่อศาลโดยตรง จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ต้องมา อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสภาครู แห่งสกอตแลนด์ จึงเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย

ประเทศอังกฤษ

จากการศึกษากฎหมายสภาครูแห่งอังกฤษ ของประเทศอังกฤษ พบว่า ในประเทศอังกฤษ มีการ ตรากฎหมาย และมีการกำหนดไว้ ดังนี้

(1) ประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดตั้งสภาครู โดยมีพระราชบัญญัติการสอนและ การอุดมศึกษา ค.ศ. 1998 เป็นกฎหมายแม่บท โดยมีวัตถุประสงค์ในด้านการยกระดับมาตรฐาน การสอนและคุณภาพ การศึกษา รวมถึงการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพครู โดยเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย ดังกล่าว เพื่อต้องการกำหนดให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพควบคุม เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งจะประกอบ วิชาชีพครูต้องขึ้นทะเบียนกับสภาครูแห่งอังกฤษ ซึ่งเหมือนกับประเทศไทย

(2) กฎหมายสภาครูแห่งอังกฤษ กำหนดให้มี คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ เพียงคณะเดียว ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารสภา ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และอำนาจ หน้าที่ของสภาครูแห่งอังกฤษ

(3) คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ มีจำนวน 64 คน ประกอบด้วย กรรมการจาก ผู้ประกอบ วิชาชีพครู จำนวน 25 คน กรรมการจากสหภาพครูและสหภาพครูใหญ่ จำนวน 9 คน กรรมการจากองค์กรที่ เกี่ยวข้องการศึกษา จำนวน 17 คน และกรรมการจากกระบวนการแต่งตั้ง ของสภาครูแห่งอังกฤษ จำนวน 13 คน จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ มีสัดส่วนกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพครูมากกว่า กรรมการจากสัดส่วนอื่น จึงเห็นได้ว่า สภาครู แห่งอังกฤษให้ความสำคัญกับผู้ประกอบวิชาชีพครู อีกทั้งการ ได้มาของกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพครูจำนวนดังกล่าวได้กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี จาก เพื่อนครูซึ่งเป็นสมาชิก ในสภาครูแห่งอังกฤษ

(4) ในการพิจารณาการขึ้นทะเบียน กฎหมายสภาครูแห่งอังกฤษ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ สภาครูแห่งอังกฤษเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการพิจารณาการขึ้นทะเบียน หากคณะกรรมการสภาครูแห่ง อังกฤษ เห็นว่า บุคคลนั้นมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมจะเป็นผู้ออกคำสั่ง ไม่รับขึ้นทะเบียนกับบุคคลนั้น ซึ่งไม่ใช่ การประวัตินิติทางวินัย กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ เป็นผู้ออกคำสั่งแจ้งกับบุคคล นั้น หากผู้รับคำสั่ง ไม่พอใจมีสิทธิที่จะอุทธรณ์การ ไม่รับขึ้นทะเบียนต่อศาล โดยตรง จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาก่อนกรองบุคคลก่อนรับขึ้นทะเบียนเป็น ผู้ประกอบวิชาชีพครู ด้วยตนเองจึงเป็นลดขั้นตอนการพิจารณาการขึ้นทะเบียน

(5) ในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูแล้ว ภายหลัง ประพฤติผิด คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับผู้ขึ้น นั้น หากพิจารณาวินิจฉัยแล้วมีความผิดจริง คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ จะเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และผู้ซึ่งได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสภาครู แห่งอังกฤษ หากไม่พอใจให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ศาล จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสภาครูแห่งอังกฤษ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยหากมีความผิดจริงให้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และผู้รับคำสั่งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาล โดยตรง ทั้งนี้ ในการดำเนินการทางวินัยแตกต่างกับสภาครูแห่งสกอตแลนด์ของประเทศสกอตแลนด์ที่มี

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และหากเห็นว่ามิมูลก็จะส่งเรื่องให้
คณะกรรมการวินัย เป็นผู้พิจารณาวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเทศแคนาดา

จากการศึกษากฎหมายวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ ของประเทศแคนาดา รัฐออนตาริโอ พบว่า ใน
ประเทศแคนาดา รัฐออนตาริโอ มีการตรากฎหมาย และมีการกำหนดไว้ ดังนี้

(1) ประเทศแคนาดา รัฐออนตาริโอ ได้มีการจัดตั้งสภาครู โดยมีพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูแห่ง
ออนตาริโอ ค.ศ. 1996 เป็นกฎหมายแม่บท โดยใช้บังคับเฉพาะในรัฐออนตาริโอเท่านั้น วิทยาลัยครูแห่งออน
ตาริโอ ไม่ใช่วิทยาลัยที่เปิดการเรียนการสอนให้กับนักศึกษา แต่เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลซึ่งประสงค์
จะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูต้องมาขึ้นทะเบียนกับวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มี
สภาวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ และมีคณะกรรมการบริหารสภา เป็นผู้ดำเนินการตามภารกิจให้เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

(2) กฎหมายวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ กำหนดให้มี คณะกรรมการบริหารสภาวิทยาลัยครูแห่งออน
ตาริโอ เพียงคณะเดียวที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารสภา ในการขับเคลื่อน การดำเนินงานตาม
วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ ซึ่งเหมือนกับสภาครูแห่ง
สกอตแลนด์ และสภาครูแห่งอังกฤษ

(3) คณะกรรมการบริหารสภาวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ มีจำนวน 37 คน ประกอบด้วย
กรรมการ จำนวน 23 คน มาจากสมาชิกของวิทยาลัยที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกของวิทยาลัย และ
กรรมการ จำนวน 14 คน มาจากสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารสภา
วิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ มีสัดส่วนกรรมการจากสมาชิกของวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูมากกว่า
กรรมการจากสัดส่วนอื่น ซึ่งเหมือนกับสภาครูแห่งสกอตแลนด์ และสภาครูแห่งอังกฤษ เนื่องจากสภา
วิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอ มีเจตนารมณ์ต้องการ ให้สภาแห่งนี้เป็นสภาของผู้ประกอบวิชาชีพครูอย่าง
แท้จริง

(4) ในการพิจารณาการขึ้นทะเบียนให้กับผู้ขอขึ้นทะเบียน นายทะเบียนจะเป็น ผู้พิจารณาหาก
ปฏิเสธคำขอขึ้นทะเบียน นายทะเบียนจะเป็นผู้แจ้งให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนทราบ หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจสามารถ
อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนนั้น ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การขึ้นทะเบียน และหาก
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การขึ้นทะเบียน พิจารณาแล้วปฏิเสธคำขอขึ้นทะเบียนอีก ผู้ขึ้นสามารถ
อุทธรณ์คำสั่งต่อศาล จะเห็นได้ว่า กรณีนี้ไม่ต้องอุทธรณ์ต่อสภาวิทยาลัยครูแห่งออนตาริโอพิจารณาซ้ำซ้อน
สามารถอุทธรณ์ให้ต่อศาล โดยตรง จึงเห็นได้ว่า นายทะเบียน และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การขึ้น
ทะเบียน จะเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลในการขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู

(5) ในการพิจารณาคำเนิทางวินัยกับผู้ที่ยื่นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู ภายหลัง มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมประพฤติผิดทางวิชาชีพ สภาวิทยาลัยครูแห่งอนตารีโอ จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และหากมีมูลเป็นการประพฤติผิดทางวิชาชีพ สภาวิทยาลัยครูแห่งอนตารีโอ จะเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการวินัย เพื่อลงโทษทางวินัย กับบุคคลนั้น โดยคณะกรรมการวินัย จะเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้รับคำสั่งลงโทษ ทางวินัยไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้โดยตรง จะเห็นได้ว่า กรณีผู้รับคำสั่งทางวินัย หากไม่พอใจ ให้อุทธรณ์ต่อศาลโดยตรง ไม่ต้องมาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ต่อคณะกรรมการสภาวิทยาลัยครูแห่งอนตารีโอ กรณีจึงเป็นการลดขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ ส่งผลให้การพิจารณามีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

2) มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคຸຣຸສກຳ และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เปรียบเทียบกับคณะกรรมการสภาวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 พบว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คຸຣຸສກຳ มีวัตถุประสงค์ อาทิเช่น กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคຸຣຸສກຳ กล่าวคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการคຸຣຸສກຳ มีอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคຸຣຸສກຳ พิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพทุกกรณี และกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา การพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต การพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ การพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต

จากการศึกษากฎหมาย ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2560 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พบว่าได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคຸຣຸສກຳ มีจำนวน 12 คน ดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีจำนวนสองคน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการ ก.ค.ศ. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ

มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากการศึกษากฎหมาย ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2561 เรื่อง การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา ตั้ง ณ วันที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2561 พบว่า ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีจำนวน 17 คน ดังนี้

ประธานกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเกี่ยวกับวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา กรรมการ โดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งได้มาจากคณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาด้านการบริหาร และกฎหมายกรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนสองคน กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวนสี่คน ซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้แต่งตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และศึกษานิเทศก์ ซึ่งดำรงวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าเชี่ยวชาญ วิชาชีพ ละหนึ่งคน และเลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีสภาวิศวกร และสภาสถาปนิก โดยมีคณะกรรมการสภาวิศวกร และ มีคณะกรรมการสภาสถาปนิก เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการสภาวิศวกร และ ของคณะกรรมการสภาสถาปนิก ตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ทั้ง สภาวิศวกร และสภาสถาปนิก มีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเป็นกรรมการสภาวิศวกร และมีผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมเป็นกรรมการสภาสถาปนิก ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัย การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาวิศวกร และของคณะกรรมการสภาสถาปนิก นอกจากนี้ ในการพิจารณา การประพุดติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของสภาวิศวกร และของสภาสถาปนิก ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณ เป็นผู้ที่ม่ีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหา หรือกล่าวโทษว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพุดติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ รวมถึงให้เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต กับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประพุดติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้โครงสร้างของ

คณะกรรมการจรรยาบรรณทั้งของสภาวิศวกร และของสภาสถาปนิก ไม่มีความเข้าชื้อนกับโครงสร้างของ คณะกรรมการสภาวิศวกร และ ของคณะกรรมการสถาปนิก ส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกับผู้ได้รับ ใบอนุญาตที่ประพฤติจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเป็นไปตามหลักความเป็นกลาง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณ วินิจฉัยชี้ขาดอย่างใด อย่างหนึ่ง อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต อาจอุทธรณ์ คำวินิจฉัยต่อ คณะกรรมการสภาวิศวกร และต่อคณะกรรมการสภาสถาปนิก ได้ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำ วินิจฉัย

4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคຸຣຸສຸກາ และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 คำสั่งหัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคຸຣຸສຸກາ คณะกรรมการส่งเสริม สวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค้ำของสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากร ทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 16 เมษายน พุทธศักราช 2558 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2560 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ 11/2561 เรื่อง การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วย สภาครู และบุคลากรทางการศึกษา สั่ง ณ วันที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2561 พบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับ คณะกรรมการคຸຣຸສຸກາ และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ในประเด็นต่างๆ อันเป็น ผลมาจากการบังคับใช้ กฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคຸຣຸສຸກາตาม คำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เป็นกรรมการคຸຣຸສຸກາ

ในปัจจุบันหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการ คຸຣຸສຸກາ มีจำนวน 12 คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 2 คน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการ อาชีวศึกษา เลขานุการ ก.ค.ศ. เลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงาน คณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ และให้เลขานุการคຸຣຸສຸກາเป็น กรรมการและเลขานุการ ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนด โครงสร้างของคณะกรรมการคຸຣຸສຸກາ มีจำนวน 39 คน ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดย ตำแหน่ง จำนวน 8 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน กรรมการจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครู

ศาสตร์ หรือศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา จำนวน 4 คน และกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 19 คน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภาตามคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้มีสัดส่วนกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการคุรุสภา มีแต่เฉพาะกรรมการ โดยตำแหน่งทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ อาทิ เช่น บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งเป็นคำวินิจฉัย ซึ่งขาดอย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ การพักใช้ใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการควบคุมดูแล การดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา การกำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งเป็นคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาโดยตรง แต่โครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภาในปัจจุบันตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้มีสัดส่วนกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ย่อมทำให้ในการประชุมของคณะกรรมการ คุรุสภา เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จะไม่มีความคิดเห็นที่ผ่านการพิจารณากลับกรอง รวมถึงไม่มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะใด ๆ ส่งผลกระทบให้มติคณะกรรมการคุรุสภาดังกล่าวขาดการร่วมพิจารณาในมุมมองของกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ทั้งที่ การใช้อำนาจหน้าที่และการมีมติของคณะกรรมการคุรุสภานั้นมีความสำคัญและมีผลกระทบ ต่อผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาโดยตรง

2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

ปัจจุบัน โครงสร้างของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดให้มีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน จำนวน 2 คน และกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จำนวน 4 คน มีวิธีการได้มาโดยคณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้แต่งตั้ง และเลขาธิการ คุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ ตามพระราชบัญญัติสภาครูและ

บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา การพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อันได้แก่ ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต กับผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต และการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองเป็นคำวินิจฉัยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต กับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีความซ้ำซ้อนกับกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการคุรุสภาตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 4 คน กล่าวคือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต กับผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต และให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หากไม่พอใจให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุรุสภา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต การที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพออกคำสั่ง ทางปกครองไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต รวมถึง การมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ การพักใช้ใบอนุญาต หรือ การเพิกถอนใบอนุญาตกับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หากไม่พอใจให้อุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคุรุสภา ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้ง ฉะนั้น การที่คณะกรรมการคุรุสภาจะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ถือว่าเป็นสภาพบังคับที่ร้ายแรง เนื่องจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองกับผู้พิจารณา

อุทธรณ์ มีความซ้ำซ้อนกันทำให้ขาดความเป็นกลาง เพราะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ที่ตนเองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง

3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา

คณะกรรมการคุรุสภา ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา และในคำสั่งได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา แต่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ได้พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการคุรุสภา กรณีจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาตที่ได้รับคำสั่ง หากไม่พอใจให้อุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคุรุสภา การที่คณะกรรมการดังกล่าวได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองแทนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และได้แจ้งสิทธิในคำสั่งให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ คุรุสภา ย่อมเป็นการกระทบสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการคุรุสภา และกระทบสิทธิ ในการที่ผู้อุทธรณ์จะนำเรื่องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะการออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการพิจารณาทางปกครอง และเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการพิจารณาวินิจฉัยและ ออกคำสั่งทางปกครองไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต การที่คณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภาได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง และออกคำสั่งทางปกครองแทนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่กำหนดไว้แต่อย่างใด เพราะการออกคำสั่งทางปกครองต้องมาจากคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มาจากคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่กำหนดไว้ จึงไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองแทนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ

มาตรฐานวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองและให้เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง การที่คณะอนุกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา ได้พิจารณาวินิจฉัยทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีที่ได้รับคำสั่งโดยตรง รวมถึงการแจ้งสิทธิในคำสั่งให้ยื่นอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการคุรุสภา ย่อมกระทบสิทธิของคู่กรณีในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการคุรุสภา และย่อมกระทบสิทธิระยะยาวในการที่คู่กรณีจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยเฉพาะ คณะอนุกรรมการดำเนินงานมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ผู้เขียน เห็นควรให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้มีการร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ขึ้นมาใหม่ เพื่อนำไปบังคับใช้แทน โดยในเนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา กำหนดสัดส่วนให้มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการคุรุสภา ยกเลิกการมีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณแทน และต้องกำหนดโครงสร้าง วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณต้องไม่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคุรุสภา โดยให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพและมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพกับผู้ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคุรุสภา ให้มีแต่กรรมการโดยตำแหน่งเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ประกอบกับโครงสร้างของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ในปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคุรุสภา ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง เพราะกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและให้เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และกำหนดให้คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ถือว่าเป็นสภาพบังคับที่ร้ายแรง เพราะผู้ออกคำสั่งทางปกครองกับผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นคนๆ เดียวกัน จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันส่งผลให้

ประเทศไทยไม่สามารถทำให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดำเนินการได้ตรงตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ขึ้นมาใหม่ ดังนี้

1) สมควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ เป็นคณะกรรมการบริหารสภา เพียงคณะเดียว กำหนดให้โครงสร้างของคณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ มีสัดส่วนกรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาเป็นกรรมการคຸຣຸສກຸາ กำหนดให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ มีอำนาจหน้าที่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคຸຣຸສກຸາ

2) สมควรกำหนดให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยในการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต หรือการออกใบแทนใบอนุญาต และหากคณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ พิจารณา เห็นว่าไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต กับผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຸາเป็น ผู้พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาต และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็น การลดขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองของคຸຣຸສກຸາ และเปรียบเสมือนให้คณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ เป็นผู้คัดค้านกรณก่อนเข้าสู่วิชาชีพด้วยตนเอง

3) สมควรยกเลิกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เพราะคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณ ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการจรรยาบรรณต้องไม่ซ้ำซ้อนกับโครงสร้างของคณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ โดยให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพและ มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพกับผู้ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น

4) สมควรกำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและ ออกคำสั่งทางปกครอง เป็นคำวินิจฉัยกับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ และหากผู้รับคำวินิจฉัยคณะกรรมการจรรยาบรรณไม่พอใจให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคຸຣຸສກຸາ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก่อน หากผู้รับคำสั่งคณะกรรมการคຸຣຸສກຸາไม่พอใจให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ต่อไป

ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ขึ้นมาใหม่ เพื่อนำไปบังคับใช้แทน โดยนำหลักการในต่างประเทศและหลักการของกฎหมายสภาวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิศวกร กฎหมายว่าด้วยสถาปนิก มาปรับใช้ก็จะส่งผลให้ครูสภา เป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและประชาชน หากมีปัญหาเกี่ยวกับวิชาชีพทางการศึกษา คณะกรรมการครูสภาจะเป็นผู้ที่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิชาชีพทางการศึกษาที่เกิดขึ้นได้ตรงตามสภาพปัญหาได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกววงศ์, สำระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ธันวาคม 2539.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาแสนต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จิรัชการพิมพ์, มิถุนายน 2540.

ภัสววรรณ อุซุพงศ์อมร, ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง, วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, กุมภาพันธ์ 2549.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง, ใน พนม เอี่ยมประยูร, (บรรณาธิการ), รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2541.

ภาษาต่างประเทศ

Teaching Council (Scotland) Act 1965 of Scotland.

2011 No. 215 Public Services Reform Education The Public Services Reform (General Teaching Council for, Scotland) Order 2011 of Scotland.

Teaching and Higher Education Act 1998 of England.

Ontario College of Teachers Act 1996 of Canada Ontario.

General Teaching Council for England, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562, จาก http://en.wikipedia.org/wiki/General_Teaching_Council_for_England