

## ปัญหาบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง ระบบบริหารงานภายใน และองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา ขัดต่อหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ

รศ.ดร.วิชาญ สาคุณ<sup>1</sup> รศ.ดร.วิภาส ทองสุทธิ<sup>2</sup> ดร.บงกช ชินนพคุณ<sup>3</sup>

**Associate Professor Dr.Wichan Sakhun<sup>1</sup>, Associate Professor Dr.Vipas Thongsuddhi<sup>2</sup>,  
Dr.Bongkoch Chinnopakhun<sup>3</sup>,**

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

<sup>2</sup> อธิการบดี วิทยาลัยนครราชสีมา

<sup>3</sup> คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี



### บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารงานภายในและองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา พบว่า โครงสร้างและระบบบริหารงานภายในคุรุสภามีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ จึงขัดต่อการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในยุคปัจจุบันที่มีหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่มีสภาพเป็นองค์กรเอกชน แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนและมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกไปใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครองและมีอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล อีกประการหนึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภามีเฉพาะผู้แทนภาครัฐเป็นกรรมการคุรุสภาไม่พบว่ามีกรรมการคุรุสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นเป็นกรรมการแม้แต่คนเดียว ในบทความนี้ ผู้เขียนนำเสนอกระทรวงศึกษาธิการและคุรุสภาเพื่อทราบและพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 เกี่ยวกับโครงสร้าง ระบบบริหารงานภายในของคุรุสภาให้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานแทนรัฐโดยมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการตรากฎ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา การควบคุมการออกไปประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อให้มีกรรมการคุรุสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นเป็นกรรมการคุรุสภาที่มีจำนวนมากกว่าจำนวนกรรมการคุรุสภาที่เป็นผู้แทนภาครัฐ

**คำสำคัญ:** โครงสร้าง ระบบบริหารงานภายในของคุรุสภาเป็นแบบเอกชน มีกรรมการคุรุสภาที่เลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

## Abstract

The study of the problems of the provisions of the law governing the Council of Teachers and Educational Personnel regarding the structure, the internal administration system and the composition of the Teachers Council of Thailand Committee found that the structure and the internal administration system of the Teachers Council of Thailand were structured and had the internal administration systems as an agency under the Ministry of Education. Thus they conflicted with the establishment principles of professional organizations in the present era with the principles of professional organization established by the same professional practitioners as a private organization. While the operations of professional organizations are exercised under public law of the State with the objectives for the benefits of the public they have the authority to enact rules, regulations or rules for professional practices, and regulate the issuance of professional licensing. This is considered an administrative act and has the power to consider disciplinary actions when a member of the professional organization violates a professional practice and revocation of the professional license which has the status of a court judgment. On the other hand, the composition of the Teachers Council of Thailand Committee consisted of only government representatives with none of the Teachers Council of Thailand Board members elected from the professional teachers and educational personnel. In this article, the authors present the Ministry of Education and Teachers Council of Thailand for the acknowledgment and consideration of the amendments of the Teachers and Educational Personnel Council Act B.E.2546. These include the internal administration system of the Teachers Council of Thailand being a private organization acting on behalf of the State with the objectives and authorities in enacting rules, regulations or criteria for teaching profession and educational personnel, controlling the issuance of professional licenses for teachers and educational personnel as well as amending the composition of the Teachers Council of Thailand Committee so that there will be more elected members of the Teachers Council of Thailand than the government representatives in the Teachers Council of Thailand Committees.

**Keywords:** Structure, Internal Management system of the Teachers Council of Thailand as a Private Organization, Elected Members of the Teachers Council of Thailand, Professional Teachers and Educational Personnel.

## บทนำ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้นำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (ordre des avocats) และคณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionels) ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตราต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (etablissement public) ต่อมาในปี ค.ศ.1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des medecins)

องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล (des decisions juridictionnelles) เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้ออกมาเป็นผู้จัดทำเพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ [1] ประกอบกับลักษณะของวิชาชีพ (the nature of professions) อันเป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของวิชาชีพจะต้องประกอบไปด้วย 4 ลักษณะ ประกอบด้วย 1) ลักษณะของงาน 2) ลักษณะที่เป็นจรรยาบรรณ 3) ลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ และ 4) มีสถานภาพสูงในสังคม [2] แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 7 บัญญัติให้คุรุสภามีโครงสร้างเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โดยบัญญัติว่า มาตรา 7 ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้คุรุสภามีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบหน่วยงานของรัฐ [3] ประกอบกับบทบัญญัติในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์กรค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 ข้อ 2 บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภามีกรรมการเฉพาะตัวแทนภาครัฐซึ่งอยู่ในฐานะนายจ้างและไม่มีตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาแม้แต่คนเดียวเป็นกรรมการ ดังปรากฏในคำสั่งดังกล่าวข้อ 2 ให้คณะกรรมการคุรุสภาตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการ [4] จึงถือว่าการบัญญัติให้คุรุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพราะหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในยุคปัจจุบันต้องมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพยุคปัจจุบันมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งคุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงสมควรปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานภายในและคณะกรรมการคุรุสภาให้เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ กล่าวคือ ต้องแก้ไขมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ให้คุรุสภาเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ

โดยมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน แต่ดำเนินงานโดยใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกไปอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครองหรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาลอีกประการหนึ่งต้องแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในข้อ 2 ของประกาศหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ กล่าวคือ ยกเลิกคณะกรรมการคุรุสภาตามคำสั่งดังกล่าวแล้วบัญญัติขึ้นใหม่โดยให้ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาเลือกตั้งกันเองขึ้นไปเป็นกรรมการคุรุสภามีจำนวนมากกว่ากรรมการที่เป็นตัวแทนภาครัฐ และให้มีตัวแทนภาครัฐจำนวนเท่าที่มีความจำเป็นเป็นกรรมการคุรุสภาเพื่อเป็นการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับองค์กรวิชาชีพเช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่นในประเทศไทย ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนอกจากบัญญัติไม่ให้ขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแล้ว การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาโครงสร้าง ระบบการบริหารงานภายในของคุรุสภา และองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา
2. เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการและคุรุสภาสามารถนำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขพัฒนาโครงสร้าง ระบบการบริหารงานภายในและองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภาให้เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในยุคปัจจุบัน และไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

### ความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีกฎหมายรับรองว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง (Profession) เป็นครั้งแรก โดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป หลังจากประกาศใช้บังคับเป็นต้นมา พบปัญหาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ไม่เป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอยู่ 3 ประการประกอบด้วย

1. โครงสร้างคุรุสภา
2. ระบบบริหารงานภายในคุรุสภา
3. องค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา

#### 1. โครงสร้างของคุรุสภา

โครงสร้างของคุรุสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า มาตรา 7 ให้มีคุรุสภาและสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ในมาตรานี้มี 2 ประเด็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ ประกอบด้วย ประเด็นที่ 1 บัญญัติให้คุรุสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครู ประเด็นนี้ไม่มี

ปัญหา แต่ประเด็นที่ 2 ที่บัญญัติให้คุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาในด้านโครงสร้างของคุรุสภาที่มีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยบัญญัติให้คุรุสภาเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ จึงขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในปัจจุบันและขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทวิเคราะห์

## 2. ระบบบริหารงานภายในของคุรุสภา

สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้คุรุสภาเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภาจึงมีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ จึงพบว่ารัฐเป็นผู้ดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพครูเสียเอง กล่าวคือ รัฐเป็นผู้ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ใช่ผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมกันเอง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 7 จึงขัดต่อหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ซึ่งจะได้กล่าวละเอียดต่อไปในบทวิเคราะห์

## 3. องค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา

องค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภาพบว่า ไม่มีผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรรมการ คุรุสภาดังปรากฏอยู่ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค้ำของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 บัญญัติว่า ข้อ 2 ให้คณะกรรมการคุรุสภาตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภา

การศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการ จึงขัดหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ซึ่งจะได้กล่าวละเอียดต่อไปในบทวิเคราะห์

## หลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (etablissement public) ต่อมาในปี ค.ศ.1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des medecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่

เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล (des décisions juridictionnelles) เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพนั้นๆ ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ [1]

## 2. หลักวิชาชีพ

Sweet & Moxwell [2] ได้กล่าวไว้ว่า หลักของ "วิชาชีพ" มีความแตกต่างจากคำว่า "อาชีพ" เพราะการที่เรียกว่า "วิชาชีพ" ได้ต้องพิจารณาลักษณะพื้นฐานทั่วไปของวิชาชีพที่ต้องประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการคือ 1) ลักษณะของงาน (The nature of the work) จะต้องปรากฏลักษณะ ประการแรกงานที่จะต้องใช้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ประการที่สอง ส่วนประกอบของงานที่จะต้องเป็นการใช้สติปัญญา (Mental) มากกว่าใช้ฝีมือ (Manual) และประการที่สาม จำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้อบรมทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะสามารถปฏิบัติการ (Perform) ในงานนั้นได้อย่างพอเพียง 2) ลักษณะที่เป็นจรรยาบรรณ (The moral aspect) ผู้ปฏิบัติตามวิชาชีพจะต้องกระทำการหรือได้รับการคาดหวังว่าต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมจรรยา (Moral Principles) และมีความซื่อสัตย์ นอกจากนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องเสนอมาตรฐานขั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้นๆ (a high standard of service of its own sake) อีกทั้งยังมีหน้าที่ต่อสังคมซึ่งอาจนอกเหนือหรือเกินเลยไปจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้าและอาจปฏิบัติกับผลประโยชน์ของลูกค้า 3) มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ (Collective Organization) เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ (to uphold the standards of profession) และออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ (issue professional codes) ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติการศีลธรรมและจรรยา และ 4) มีสถานภาพสูงในทางสังคม (Status) การกำหนดขอบเขตของวิชาชีพ (Occupations) ใดว่าเป็นวิชาชีพ (Professions) นั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตามวิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่แล้วยังคงไว้ซึ่งลักษณะของวิชาชีพดังกล่าวมาข้างต้นสอดคล้องกับ [5] ที่กล่าวไว้ว่า จากความหมายและความเป็นมาของคำว่า Profession จะเห็นได้ว่าศัพท์คำนี้เป็นคำที่ให้เกียรติยกย่องบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคมและเป็นแบบอย่างของอาชีพที่ดี ซึ่งนอกจากนักบวชแล้ว แพทย์และนักกฎหมายก็คือผู้ที่สังคมให้การยกย่องและถือว่าเป็นผู้มีวิชาชีพหรืออาชีพปฏิบัติตนตั้งแต่สังคมในอดีตกาลมาแล้ว และแม้ในสังคมปัจจุบันผู้ที่เป็แพทย์หรือนักกฎหมายก็ยังเป็นบุคคลที่สังคมคาดหวังว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้สูง และใช้ความรู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคม ที่สำคัญก็คือว่า จะต้องเป็นผู้มีจริยธรรมแห่งวิชาชีพ กล่าวโดยภาพรวมลักษณะพิเศษของผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องประกอบด้วย

### 1. เป็นงานที่มีการอุทิศตนทำไปตลอดชีวิต

ลักษณะของวิชาชีพจึงมีใช้การทำมาหากินเพียงอย่างเดียว แต่งานนั้นต้องกระทำโดยจิตใจที่อุทิศตนคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ กล่าวคือ เป็นงานที่มีเจตนารมณ์เพื่อรับใช้ประชาชนหรือสังคมเป็นส่วนรวม

## 2. การงานนั้นต้องผ่านกระบวนการอบรมสั่งสอนเป็นเวลาหลายปี

หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพได้ต้องมีการศึกษาโดยเฉพาะในวิชานั้นไม่ใช่การงานที่บุคคลทั่วไปทำได้เพียงแต่การทดลองปฏิบัติ แต่ต้องมีการฝึกอบรมอย่างสมบูรณ์ตามแบบในทางวิชาการซึ่งระยะเวลาหนึ่ง (Prolonged formal scientific training) อีกทั้งเป็นการศึกษาอบรมทางความคิด สติปัญญา (Intellectual) ยิ่งกว่าการใช้ฝีมือ (Manual) และแรงงาน

3. มีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญในจรรยาบรรณและจะต้องมีองค์กรที่คอยสอดส่องดูแลให้การประกอบวิชาชีพอยู่ในกรอบแห่งจริยธรรม

โดยที่ลักษณะของวิชาชีพเป็นงานที่ใช้ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะและต้องมีจริยธรรมดังกล่าวมาแล้ว การมีองค์กรคอยควบคุมจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้ขนบธรรมเนียมที่ดีของหมู่คณะมีผลบังคับและดำรงอยู่ได้ยั่งยืนต่อไปเป็นการคุ้มครองสังคมและรักษาเกียรติยศแห่งวิชาชีพในขณะเดียวกัน สำหรับองค์กรที่จะควบคุมนี้จะประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพเดียวกันคือ เป็นการควบคุมกันเอง เพราะบุคคลเหล่านี้จะรู้ลักษณะของงานและประโยชน์ของหมู่คณะตลอดจนผลกระทบต่อประชาชนดีกว่าผู้อื่น หากองค์กรวิชาชีพสามารถดูแลสมาชิกให้อยู่ในกรอบแห่งจริยธรรมได้ ความน่าเชื่อถือและเกียรติยศแห่งวิชาชีพจึงจะดำรงอยู่ได้ ผู้ประกอบวิชาชีพแต่ละคนจึงมิใช่จะกระทำการตามที่ตนต้องการได้ แต่จะต้องคำนึงถึงภาพพจน์โดยรวมของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันด้วย และสอดคล้องกับ จิรนิติ หะวานนท์ [6] ที่ได้กล่าวถึงหลักวิชาชีพนักกฎหมายไว้ ดังนี้

1. หลักวิชาชีพนักกฎหมาย คือ วิชาว่าด้วยวิวัฒนาการของวิชาชีพ จากเดิมซึ่งไม่มีนักกฎหมาย ต่อมาได้ก่อกำเนิดขึ้นและได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน มีนักกฎหมายเชี่ยวชาญเฉพาะสาขามาก

2. งานและหน้าที่ของนักกฎหมาย

3. อุดมคติและหลักธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งจะต้องปลูกฝังจนกลายเป็นวิญญาณของนักกฎหมาย ไม่ใช่เป็นเพียงวินัยที่จะต้องปฏิบัติ แต่ต้องซึมซาบเป็นเนื้อเดียวกันกับจิตใจ ไม่ใช่ศีลที่จะต้องปฏิบัติ แต่ต้องเป็นธรรมซึ่งอยู่ในจิตใจของนักกฎหมายทุกคน

4. องค์กรวิชาชีพซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมผู้ประกอบวิชาชีพ

5. มารยาทและวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพ

และองค์ประกอบของวิชาชีพนักกฎหมายมีลักษณะ ดังนี้

1. องค์กรวิชาชีพ

2. การศึกษาอบรมเป็นพิเศษ

3. เจตนารมณ์รับใช้ประชาชน

4. เจ้าหน้าที่ของศาล

## 3. องค์กรวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionels) ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตราต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (chambre de discipline des notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (etablissement public) ต่อมาในปี ค.ศ.1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des medecins) องค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังมีสภาพเป็น

องค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตราข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล (des decisions juridictionnelles) เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ [1]

#### 4. หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ

การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปจะกระทำโดยรัฐเป็นผู้อนุมัติในการจัดตั้ง การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต้องตราเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติ อาทิ การจัดตั้งสหภาพนายความ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติกับสหภาพนายความ พ.ศ.2528 ผู้ก่อตั้ง ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดีไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ องค์กรบริหารองค์กรวิชาชีพมีทั้งตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพ และมาจากตัวแทนรัฐ แต่โดยหลักการแล้วจะมีตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพมากกว่าตัวแทนที่มาจากรัฐ โครงสร้างขององค์กรวิชาชีพจะมีระบบบริหารภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ อำนาจในการตราข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและอำนาจของฝ่ายตุลาการ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพกระทำผิดข้อบังคับทางวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครองและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นอำนาจของศาล เห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สมาคม และสหภาพแรงงาน แม้จะปรากฏว่าก่อนปี ค.ศ.1940 ในต่างประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่างๆ ขึ้นมีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ แต่หลังจากปี ค.ศ.1940 แล้ว องค์กรวิชาชีพที่เกิดขึ้นมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่ก่อตั้งในประเทศไทยในปัจจุบันล้วนแต่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและมีฐานะเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพต่างๆ ในประเทศไทย อาทิ สหภาพนายความ แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สภาสถาปนิก เป็นต้น มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน และได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน คือ มีอำนาจในการตราข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครอง และอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัย เมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพการทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพอันมีฐานะเป็นคำพิพากษาของศาล [6]



## โครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย

โครงสร้างและระบบบริหารภายในขององค์กรวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพในประเทศไทยปัจจุบันมี 2 ระบบ ดังนี้

### 1. สภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างและระบบบริหารแบบเป็นเอกชน

สภาวิชาชีพในประเทศไทยมีอยู่ 11 สภาวิชาชีพ ในสภาวิชาชีพทั้ง 11 สภาวิชาชีพมีอยู่ 10 สภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน ได้แก่ 1) แพทยสภา 2) สภานายความ 3) สภาการพยาบาล 4) สภาวิศวกร 5) สภาสถาปนิก 6) สภาเทคนิคการแพทย์ 7) สภาเภสัชกรรม 8) สัตวแพทยสภา 9) สภาวิชาชีพบัญชี และ 10) สภากายภาพบำบัด โดยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายของแต่ละสภาวิชาชีพดังต่อไปนี้

1.1 แพทยสภา มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “แพทยสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้แพทยสภาเป็นนิติบุคคล [7]

1.2 สภานายความ มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ.2528 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สภานายความ” ประกอบด้วย คณะกรรมการสภานายความและสมาชิกสภานายความ มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสองบัญญัติว่า ให้สภานายความเป็นนิติบุคคล [19]

1.3 สภาการพยาบาล มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาการพยาบาล มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้ ให้สภาการพยาบาลเป็นนิติบุคคล [8]

1.4 สภาวิศวกร มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.2542 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาวิศวกร มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ วรรคสองบัญญัติว่า ให้สภาวิศวกรเป็นนิติบุคคล [9]

1.5 สภาสถาปนิก มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ.2543 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาสถาปนิก มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้สภาสถาปนิกเป็นนิติบุคคล [10]

1.6 สภาเทคนิคการแพทย์ มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ.2547 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาเทคนิคการแพทย์ เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (สภาเทคนิคการแพทย์, 2547)

1.7 สภาเภสัชกรรม มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ.2537 บัญญัติว่า มาตรา 7 ให้มีสภาเภสัชกรรม มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้สภาเภสัชกรรมเป็นนิติบุคคล [11]

1.8 สัตวแพทยสภา มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพสัตวแพทย์ พ.ศ.2545 บัญญัติว่า มาตรา 7 ให้มีสัตวแพทยสภาเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ [12]

1.9 สภาวิชาชีพบัญชี มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภาวิชาชีพบัญชี มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพบัญชี [13]

1.10 สภากายภาพบำบัด มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบเอกชน โดยมีบัญญัติไว้ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ.2547 บัญญัติว่า มาตรา 6 ให้มีสภากายภาพบำบัดเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ [14]

## 2. สภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบราชการ

สภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบราชการในประเทศไทยมีอยู่สภาวิชาชีพเดียวคือ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเรียกอีกชื่อว่า “คุรุสภา” มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบราชการ โดยกฎหมายบัญญัติให้เป็นสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำหนดของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 บัญญัติไว้ว่า มาตรา 7 ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ [15]

## องค์ประกอบของคณะกรรมการองค์กรวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพในประเทศไทย

1. สภาวิชาชีพที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิชาชีพที่กฎหมายบัญญัติให้มีคณะกรรมการของสภาวิชาชีพที่ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐและผู้แทนสมาชิกสภาวิชาชีพ ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีอยู่จำนวน 10 สภาวิชาชีพ ประกอบด้วย 1) แพทยสภา 2) สภานายความ 3) สภาการพยาบาล 4) สภาวิศวกร 5) สภาสถาปนิก 6) สภาเทคนิคการแพทย์ 7) สภาเภสัชกรรม 8) สัตวแพทยสภา 9) สภาวิชาชีพบัญชี และ 10) สภากายภาพบำบัด โดยมีกฎหมายบัญญัติองค์ประกอบแต่ละสภาวิชาชีพไว้ ดังนี้

1.1 แพทยสภา คณะกรรมการแพทยสภามีบัญญัติไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 14-22 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการแพทยสภาที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแพทยสภา” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย เจ้ากรมแพทย์ทหารบก เจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ คณะบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกอีกจำนวนเท่ากับจำนวน กรรมการโดยตำแหน่งในขณะเลือกตั้งแต่ละวาระ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และมาตรา 15 บัญญัติให้กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้งประชุมกันเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกแพทยสภา อุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่งและอุปนายกแพทยสภาคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน ให้นายแพทย์สภาเลือกสมาชิกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 17 เพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการคนหนึ่ง และเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการและเหรัญญิกอีกตำแหน่งละหนึ่งคน ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของที่ประชุมกรรมการ นายกแพทยสภา อุปนายกแพทยสภาคนที่หนึ่ง และอุปนายกแพทยสภาคนที่สองให้ดำรงตำแหน่งตามวาระของ กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้ง และเลขาธิการ รองเลขาธิการ และเหรัญญิกให้พ้นจากตำแหน่งตามนายกแพทยสภา [7]

1.2 สภานายความ คณะกรรมการสภานายความมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 14-32 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภานายความตามมาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภานายความคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสภานายความ ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงยุติธรรมหนึ่งคน และผู้แทนนิติบัณฑิตสภาหนึ่งคน เป็นกรรมการ และนายกและกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบสามคนซึ่งสมาชิกทนายความทั่วประเทศได้เลือกตั้งขึ้น โดยกรรมการดังกล่าวไม่น้อยกว่าเก้าคนจะต้องมีสำนักงานประจำอยู่ตามภาคต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาตั้งอธิบดีผู้พิพากษามาตราละหนึ่งคน และมาตรา 15 ให้นายกแต่งตั้งกรรมการอื่นตามมาตรา 14 เป็นอุปนายก เลขาธิการ นายทะเบียน เหรัญญิก สวัสดิการ

ประชาสัมพันธ์ และตำแหน่งอื่นตามความเหมาะสมด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ [19]

1.3 สภาการพยาบาล คณะกรรมการสภาการพยาบาลมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 14-23 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาการพยาบาลบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภาการพยาบาลประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขห้าคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมสามคน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยสี่คน ผู้แทนกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ผู้แทนสภาวิชาชีพไทยหนึ่งคน นายกสมาคมพยาบาลแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และสมาชิกสามัญสภาการพยาบาลอีกสิบหกคนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญของสภาการพยาบาลเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ มาตรา 16 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภาการพยาบาล อุปนายกสภาการพยาบาลคนที่หนึ่งและอุปนายกสภาการพยาบาลคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน และวรรคสองบัญญัติให้นายกสภาการพยาบาลเลือกสมาชิกสามัญผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 18 เพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการหนึ่งคนและเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ และเหรียญิก ตำแหน่งละหนึ่งคน ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ [8]

1.4 สภาวิศวกร คณะกรรมการสภาวิศวกรมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.2542 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 24-34 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิศวกรบัญญัติไว้ในมาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการสภาวิศวกร ประกอบด้วย

(1) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญและมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาจำนวนสิบคน

(2) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญและดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาจำนวนห้าคน

(3) กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญโดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีจำนวนห้าคน

ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม และมาตรา 26 บัญญัติให้คณะกรรมการเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภาวิศวกร อุปนายกสภาวิศวกรคนที่หนึ่ง และอุปนายกสภาวิศวกรคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน และวรรคสองบัญญัติให้นายกสภาวิศวกรเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการ เหรียญิก ตำแหน่งละหนึ่งคน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ [9]

1.5 สภาสถาปนิก คณะกรรมการสภาสถาปนิกมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 24-34 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาสถาปนิกบัญญัติไว้ในมาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการสภาสถาปนิก ประกอบด้วย

(1) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาจำนวนสิบคน

(2) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญและดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาจำนวนห้าคน

(3) กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญโดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีจำนวนห้าคน

ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงสัดส่วนของสมาชิกสามัญจากสาขาสถาปัตยกรรมควบคุมต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม

มาตรา 26 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบัน อธิการบดีคนแรก และอธิการบดีคนคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน ให้นายกสภาสถาบันเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ เภรณัติ ตำแหน่งละหนึ่งคน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ [11]

1.6 สภาเทคนิคการแพทย์ คณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์ พ.ศ.2547 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 14-24 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์ ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และนายกสมาคมเทคนิคการแพทย์แห่งประเทศไทย

(2) กรรมการซึ่งเป็นคณบดีคณะเทคนิคการแพทย์หรือคณบดีที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือหัวหน้าภาควิชาที่ผลิตบัณฑิตเทคนิคการแพทย์ให้สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ให้จัดตั้งขึ้นแห่งละหนึ่งคน เลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(3) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขสามคน กระทรวงกลาโหมหนึ่งคน และกรุงเทพมหานครหนึ่งคน

(4) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (1) (2) และ (3) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว [16]

1.7 สภาเภสัชกรรม คณะกรรมการสภาเภสัชกรรมมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 15-24 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาเภสัชกรรมบัญญัติไว้ในมาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการสภาเภสัชกรรม ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายกเภสัชกรรมสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวงมหาวิทยาลัยให้จัดตั้งขึ้นตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอจำนวนห้าคน

(2) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุขสามคน จากกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน และจากกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน และ

(3) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (1) และ (2) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 17 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการภายในสามสิบวันนับจากวันเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 15 (3) เพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภาเภสัชกรรม อธิการบดีคนแรก และอธิการบดีคนคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกสภาเภสัชกรรมเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ประธานสัมพันธ์ และเภรณัติ ตำแหน่งละหนึ่งคน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ [11]

1.8 สัตวแพทยสภา คณะกรรมการสัตวแพทยสภามีบัญญัติไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 16-25 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ.2545 โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสัตวแพทยสภามีบัญญัติไว้ในมาตรา 16 ให้มีคณะกรรมการสัตวแพทยสภา ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมปศุสัตว์ คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นายกสมาคมสัตวแพทย์ผู้ประกอบบำบัดโรคสัตว์แห่งประเทศไทยและนายกสัตวแพทย์สมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

(2) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน กระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน กระทรวงสาธารณสุขหนึ่งคน กรมประมงหนึ่งคน กรมปศุสัตว์หนึ่งคน และกรุงเทพมหานครหนึ่งคน

(3) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (1) และ (2) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว

มาตรา 18 ให้คณะกรรมการประชุมเลือกกรรมการภายในสามสิบวันนับจากวันที่เลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 16 (3) เพื่อดำรงตำแหน่งนายกสัตวแพทย์สภา อุปนายกสัตวแพทย์สภาคนที่หนึ่ง และอุปนายกสัตวแพทย์สภาคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกสัตวแพทย์สภาเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ และเหรียญิก ตำแหน่งละหนึ่งคน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น และมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ [12]

1.9 สภาวิชาชีพปศุสัตว์ คณะกรรมการสภาวิชาชีพปศุสัตว์มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพปศุสัตว์ พ.ศ.2547 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 22-32 โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิชาชีพปศุสัตว์มีบัญญัติไว้ในมาตรา 22 ให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพปศุสัตว์ ประกอบด้วย

(1) นายกสภาวิชาชีพปศุสัตว์ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการวิชาชีพปศุสัตว์ทุกด้าน ประธานคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการปศุสัตว์ และประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกสภาวิชาชีพปศุสัตว์และกรรมการโดยตำแหน่งตาม (2) มีมติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิชาชีพการปศุสัตว์สองคน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหนึ่งคน

(4) กรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญมีจำนวนไม่เกินห้าคน

ให้เลขาธิการสภาวิชาชีพปศุสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ และจะมีผู้ช่วยเลขานุการก็ได้ตามความจำเป็นและตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพปศุสัตว์ [13]

1.10 สภากายภาพบำบัด คณะกรรมการสภากายภาพบำบัดมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ.2547 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 14-24 โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสภากายภาพบำบัดมีบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภากายภาพบำบัด ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และนายกสมาคมกายภาพบำบัดแห่งประเทศไทย

(2) กรรมการซึ่งเป็นคนบดีคณะกายภาพบำบัดหรือคณะที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือหัวหน้าภาควิชาที่ผลิตบัณฑิตกายภาพบำบัดในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการให้จัดตั้งขึ้นแห่งหนึ่งคน เลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(3) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขสามคน กระทรวงกลาโหมหนึ่งคน กรุงเทพมหานครหนึ่งคน และสมาคมโรงพยาบาลเอกชนหนึ่งคน

(4) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (1) (2) และ (3) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว

มาตรา 16 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการภายในสามสิบวันนับจากวันเลือกตั้งกรรมการตาม มาตรา 14 (4) เพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภาทนายความอุปนายกสภาทนายความที่หนึ่ง อุปนายกสภา ทนายความที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกสภาทนายความอุปนายกสภาทนายความเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ และเหรัญญิก ตำแหน่งละหนึ่งคนและอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ [14]

## 2. สภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบราชการ

สภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือเรียกว่า “คุรุสภา” เป็นสภาวิชาชีพในประเทศไทยหนึ่ง เดียวที่เป็นสภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างและระบบบริหารภายในเป็นแบบราชการ คือมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 1 มาตรา 7 ให้มีสภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาเรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2546) สภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ “คุรุสภา” จึงมี คณะกรรมการคุรุสภา ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐทั้งหมด ไม่มีผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรรมการ คุรุสภา ซึ่งบัญญัติไว้ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และ คณะกรรมการองค์การข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการ ศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 ข้อ 2 ให้คณะกรรมการคุรุสภาตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็น กรรมการ และเลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการ [4]

## โครงสร้างและระบบบริหารงานภายในขององค์กรวิชาชีพในต่างประเทศ

### 1. องค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionnels) ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการ ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออก ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็น ต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้วโดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพ ในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติ กรรม (chambre de discipline des notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน อิสระ (etablissement public)

ต่อมาในปี ค.ศ.1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (la corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (ordre des medecins) องค์กร วิชาชีพสถาปนิก (ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กร วิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือ การดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจาก

การประกอบวิชาชีพนั้นๆ คำวินิจฉัยศาลปกครองคดี Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ.1943 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยหลักที่ทำให้การรับรองการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศาลปกครองได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์กรวิชาชีพแพทย์ว่า

“ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการที่จะให้องค์กรวิชาชีพและการควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย์มีสถานะเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง แม้คณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพแพทย์จะมีได้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระก็ตาม” แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล (des décisions juridictionnelles) เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิด ก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งหมดที่กล่าวมาถึงในบทนี้ ได้แสดงถึงประเภทต่างๆ ของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น รวมทั้งบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ [1]

## 2. องค์กรวิชาชีพครูในประเทศไทยสก็อตแลนด์

ในประเทศสก็อตแลนด์ได้มีการจัดตั้งสภาครูสก็อตแลนด์ขึ้นอย่างเป็นทางการโดยพระราชบัญญัติสภาครูสก็อตแลนด์ ค.ศ.1965 ทำหน้าที่

1. รักษาทะเบียนครู
2. ตรวจสอบมาตรฐานรายวิชาของสถาบันผลิตครู และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตครูแก่รัฐมนตรี
3. พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับปริมาณการผลิตครู
4. รับรองรายวิชาครู และตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นระยะ
5. ปฏิบัติหน้าที่ด้านวินัยและปกป้องรักษาครูที่ขึ้นทะเบียนแล้ว
6. พิจารณาจากผลการทดลองปฏิบัติงานของครูที่ขึ้นทะเบียนชั่วคราวว่าสมควรขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรหรือไม่

สภาครูแห่งสก็อตแลนด์มีกรรมการจำนวน 49 คน โดยเป็นครูประจำการ 30 คน เลือกตั้งทุก 4 ปี เลือกตั้งโดยเพื่อนครูอีกจำนวน 19 คน เป็นตัวแทนจากมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาสถาบันผลิตครู หน่วยจ้างครูโบสถ์ วิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง และรัฐบาลกลาง สภาครูจัดตั้งขึ้นตามหลักการคือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเอง เจกเช่นวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ สภาครูสก็อตแลนด์มีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมการเข้าสู่วิชาชีพครู [15]

จะเห็นได้ว่า สภาครูหรือองค์กรวิชาชีพครูสก็อตแลนด์ก็ประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น กล่าวคือ

1. สภาครูแห่งสก็อตแลนด์จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาครูแห่งสก็อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965

2. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกันให้ดูแลควบคุมกันเองคือ ต้องการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของตนเอง จึงมีมาตรการทางกฎหมายให้การควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพของตนเอง

3. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีสภาวิชาชีพครูโดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตจากสถาบันผลิตครูแสดงว่า บุคคลนั้นมีคุณสมบัติทางการสอน (Teaching Qualification: TQ) ถ้าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติทางการสอนและไปรับรองการสอนก็สามารถขึ้นทะเบียนกับสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ได้

4. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายให้มีคณะกรรมการจำนวน 49 คน ประกอบด้วย ครูประจำการ 30 คน และเลือกตั้งจากครูอีกจำนวน 19 คน เป็นตัวแทนจากมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา สถาบันผลิตครู หน่วยงานจ้างครู โปสท์ วิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง และรัฐบาลกลาง โดยมีการเลือกตั้งทุก 4 ปี

5. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ครูที่มีคุณสมบัติทางการสอนและจ่ายค่าธรรมเนียมแล้ว จะได้รับการขึ้นทะเบียนชั่วคราวและจะใช้เวลาทดลองงาน 2 ปี ส่วนครูที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรต้องเป็นผู้ที่มีคุณภาพทางการสอน (TQ) และผ่านการทดลองปฏิบัติงานสอนจึงแสดงให้เห็นครูดังกล่าวเมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว ถือว่าเป็นสมาชิกของสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์โดยผลของกฎหมาย

6. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์รับรองรายวิชาครูและตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นระยะ และพิจารณาจากผลการทดลองปฏิบัติงานของครูที่ขึ้นทะเบียนชั่วคราวว่า สมควรขึ้นทะเบียนเป็นครูถาวรหรือไม่ รวมทั้งฝึกอบรมบุคคลเข้าสู่วิชาชีพครูในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือในช่วงที่ยังไม่ได้จัดตั้งสภาครูในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือด้วย

7. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ปกป้องรักษาครูที่ขึ้นทะเบียนแล้ว แสดงให้เห็นว่า รัฐเป็นผู้มอบอำนาจของฝ่ายปกครองให้แก่สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ โดยให้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

8. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 มีมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ใช้อำนาจศาลหรืออำนาจตุลาการ กล่าวคือ สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ทำหน้าที่ด้านวินัยหรือจรรยาบรรณครู ซึ่งจะเห็นว่าการลงโทษทางครู สก๊อตแลนด์เป็นอำนาจของศาลหรือของฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจมหาชน

9. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สภาครูแห่งสก๊อตแลนด์มีอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู เจกเช่นเดียวกับสภาวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้ครูมีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนว่า ครูแห่งสก๊อตแลนด์มีองค์กรของครูกำกับควบคุมให้ครูได้รับการพัฒนาทั้งความรู้และคุณธรรม และมีมาตรการว่า ครูที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนครูจะทำการสอนไม่ได้

10. กฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลควบคุมการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรวิชาชีพครูของสก๊อตแลนด์เช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่น กล่าวคือ รัฐมอบอำนาจมหาชนเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพครูให้แก่องค์กรวิชาชีพครูสก๊อตแลนด์ ฉะนั้น รัฐจึงมีบทบาทในการกำกับดูแลทั้งในด้านนโยบายและความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้องค์กรวิชาชีพครูของสก๊อตแลนด์ทำหน้าที่นอกกรอบนโยบายและกฎหมายว่าด้วยสภาวิชาชีพครูแห่งสก๊อตแลนด์

11. เมื่อกฎหมายสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ ปี ค.ศ.1965 วางมาตรการควบคุมวิชาชีพครูไว้ตามข้อ 9 หากมีผู้ฝ่าฝืนก็ย่อมได้รับโทษทางอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูแห่งสก๊อตแลนด์ [6]



## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ดังนี้

มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติในของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 40 บุคคลใดย่อมมีเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดกีดกัน หรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อง่ายที่จำเป็น หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวกายการจัดการศึกษาของสถานศึกษา [17]

## บทวิเคราะห์

การวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง ระบบการบริหารภายในและองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา ผู้เขียนแยกออกเป็น 2 ประเด็น ประกอบด้วย ประเด็นที่ 1 ปัญหาโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในของคุรุสภา และประเด็นที่ 2 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา

### ประเด็นที่ 1 ปัญหาโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในของคุรุสภา

การที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 7 บัญญัติให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือคุรุสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการจึงไม่สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในปัจจุบัน กล่าวคือ ในปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยต่างก็จัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนตามที่รัฐมอบหมาย มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ (Collective Organization) เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะแสวงหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ (to uphold the standard of profession) และออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ (issue professional codes) ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติทางศีลธรรมและจรรยาบรรณ จากการศึกษาค้นคว้า สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ “คุรุสภา” เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในเป็นแบบราชการจึงขัดต่อหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และเป็นองค์กรวิชาชีพหนึ่งเดียวในประเทศไทยที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในเป็นแบบราชการ นอกจากจะขัดหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแล้วยังขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย บทบัญญัติในของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ หรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และยังขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 40 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และวรรคสองบัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดกีดกันหรือผูกขาด

การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบวิชาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และวรรคสามบัญญัติว่า การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสองต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวกายการจัดการศึกษา ในประเด็นนี้พบว่า องค์กรวิชาชีพในประเทศไทยจำนวน 10 องค์กรวิชาชีพ จัดตั้งขึ้นโดยชั้นพระราชบัญญัติและมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับสภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ “คุรุสภา” ต่างก็จัดตั้งขึ้นโดยมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชนทั้ง 10 องค์กรวิชาชีพ ประกอบด้วย 1) แพทยสภา 2) สภานายความ 3) สภาการพยาบาล 4) สภาวิศวกร 5) สภาสถาปนิก 6) สภาเทคนิคการแพทย์ 7) สภาเภสัชกรรม 8) สัตวแพทยสภา 9) สภาวิชาชีพบัญชี และ 10) สภากายภาพบำบัด จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบราชการ จึงถือได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 และขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในยุคปัจจุบัน

### ประเด็นที่ 2 องค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา

บทบัญญัติในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 ข้อ 2 ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการคุรุสภา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนและหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการนั้น พบว่า ไม่มีผู้แทนผู้ประกอบการและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการคุรุสภาแม้แต่คนเดียว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพราะโดยลักษณะของวิชาชีพเป็นงานที่ให้ความรู้อันมีลักษณะเฉพาะและต้องมีจริยธรรม การมีองค์กรวิชาชีพคอยควบคุมจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อชนบธรรมเนียมที่ดีของหมู่คณะ มีผลบังคับและดำรงอยู่ได้ยั่งยืนต่อไป เป็นการคุ้มครองสังคมและรักษาเกียรติยศแห่งวิชาชีพในขณะเดียวกันคือ เป็นการควบคุมตนเอง เพราะบุคคลเหล่านี้จะรู้ลักษณะของงานและประโยชน์ของหมู่คณะ ตลอดจนผลกระทบถึงประชาชนดีกว่าผู้อื่น หากองค์กรวิชาชีพสามารถดูแลสมาชิกให้อยู่ในกรอบแห่งจริยธรรมได้ ความน่าเชื่อถือและเกียรติยศแห่งวิชาชีพจึงจะดำรงอยู่ได้ ผู้ประกอบวิชาชีพแต่ละคนจึงมิใช่จะกระทำการตามต้องการได้ แต่ต้องคำนึงถึงภาพพจน์โดยรวมของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติในข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 ขัดต่อหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ดังที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นที่ 1 แล้ว

## บทสรุป

การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในยุคปัจจุบันมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะของวิชาชีพอันเป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของวิชาชีพซึ่งประกอบด้วยลักษณะวิชาชีพ 4 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะงาน จะต้องปรากฏลักษณะประการแรก งานที่จะต้องใช้ความรู้ความชำนาญความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ประการที่สอง ส่วนประกอบของงานที่จะต้องเป็นการใช้สติปัญญามากกว่าฝีมือ ประการที่สาม จำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้อย่างน้อยในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะสามารถปฏิบัติการในงาานนั้นได้อย่างพอเพียง ลักษณะที่สองที่เป็นจรรยาบรรณ ผู้ปฏิบัติวิชาชีพจะต้องกระทำการหรือได้รับการคาดหวังว่าต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมจรรยาและมีความซื่อสัตย์ นอกจากนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเสนอมาตรฐานชั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น อีกทั้งยังมีหน้าที่ต่อสังคมซึ่งอาจนอกเหนือหรือเกินเลยไปจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้าและอาจปฏิบัติกับลูกค้า ลักษณะที่สาม มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมกันเป็นหมู่คณะเพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพและออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพเป็นเรื่องที่สำคัญของการปฏิบัติตามศีลธรรมและจรรยา และลักษณะที่สี่มีสถานภาพสูงทางสังคม การกำหนดขอบเขตของวิชาชีพใดว่าเป็นวิชาชีพนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพจะต้องสอดคล้องกับลักษณะของวิชาชีพทั้ง 4 ลักษณะ โดยเฉพาะโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในขององค์กรวิชาชีพ และองค์ประกอบของคณะกรรมการวิชาชีพจะต้องสอดคล้องกับหลักวิชาชีพ กล่าวคือ ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมตัวกันเป็นหมู่คณะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ โดยมีหลักว่า ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันควบคุมกันเอง องค์กรวิชาชีพจึงมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐซึ่งรัฐจะตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ผู้บริหารองค์กรวิชาชีพก็คือ คณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพที่มาจากสมาชิกขององค์กรโดยการเลือกตั้งกันเองขึ้นเป็นกรรมการขององค์กรวิชาชีพเป็นส่วนใหญ่และมีตัวแทนของรัฐตามจำนวนที่จำเป็นเพื่อให้มีการเชื่อมโยงกับองค์กรวิชาชีพ จึงจะสอดคล้องกับหลักองค์กรที่ให้สมาชิกควบคุมกันเอง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพเดียวกันเป็นผู้ควบคุมกันเองหรือปกครองกันเอง เพราะผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเท่านั้นจึงจะรู้ลักษณะของงานและประโยชน์ของหมู่คณะ ตลอดจนผลกระทบถึงประชาชนดีกว่าผู้อื่น ดังนั้น สภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ “คุรุสภา” จึงมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงสภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ “คุรุสภา” ให้มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในเป็นแบบเอกชน และมีผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาเลือกตั้งกันเองขึ้นเป็นกรรมการคุรุสภาและประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐอีกจำนวนหนึ่งตามความจำเป็น เช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพที่มีอยู่ในประเทศไทยอีก 10 องค์กรวิชาชีพ รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ด้วย

## ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 7 บัญญัติให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ “คุรุสภา” มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการทำให้สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ “คุรุสภา” มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกระทรวงศึกษาธิการและเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบราชการซึ่งขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในปัจจุบัน เพราะการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในยุคปัจจุบันทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยยึดหลักของวิชาชีพ กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ อำนาจในการ

ตราข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอันมีฐานะเป็นคำพิพากษาของศาล รวมทั้งการบัญญัติให้มีคณะกรรมการคຸຣສຸສາตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคຸຣສຸສາ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การคຳຂອງສຳນັກງານคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 ข้อ 2 ให้คณะกรรมการคຸຣສຸສາตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนและหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคຸຣສຸສາเป็นเลขานุการนั้น พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้เฉพาะผู้แทนภาครัฐทั้งคณะเป็นคณะกรรมการคຸຣສຸສາ ไม่มีกรรมการคຸຣສຸສາที่มาจาก การเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรรมการแม้แต่คนเดียว จึงเห็นว่าการประกอบของคณะกรรมการคຸຣສຸສາขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และมาตรา 40 ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการและคຸຣສຸສາควรนำเสนอคณะกรรมการคຸຣສຸສາเพื่อทราบและพิจารณาให้แก่ไขความใน พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 7 โดยตัดคำว่า “ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ” ออก เมื่อตัดความดังกล่าวออกแล้ว สถานภาพของสภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ “คຸຣສຸສາ” ก็จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นองค์กรวิชาชีพตามหลักการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่มีโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนโดยได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

2. กระทรวงศึกษาธิการและคຸຣສຸສາควรนำเสนอคณะกรรมการคຸຣສຸສາเพื่อทราบและพิจารณาให้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคຸຣສຸສາ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การคຳຂອງສຳນັກງານคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2558 โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 และบัญญัติให้มีกรรมการคຸຣສຸສາที่มาจาก การเลือกตั้งผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นเป็นกรรมการคຸຣສຸສາ มีจำนวนมากกว่ากรรมการที่เป็นผู้แทนภาครัฐหรือกรรมการโดยตำแหน่ง

3. หากกระทรวงศึกษาธิการและคຸຣສຸສາไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้า ผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา องค์กรครู สมาคมครู ควรร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

## เอกสารอ้างอิง

- [1] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). กฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [2] Sweet & Moxwell. (1987). Rupert M. Jackson and John L. Powell Professional Negligence, PP.1-2.
- [3] สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2546). พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [4] คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2558). คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 ลงวันที่ 16 เมษายน 2558. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [5] แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2564). หลักวิชาชีพนักกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [6] จิรนิติ หะวานนท์. (2561). หลักวิชาชีพและจรรยาบรรณของนักกฎหมาย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- [7] วิชาญ สาคุณ. (2549). คุรุสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครูและการควบคุมการประกอบวิชาชีพครู. วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- [8] แพทยสภา. (2525). พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [9] สภาการพยาบาล. (2528). พระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ.2528. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [10] สภาวิศวกร. (2542). พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [11] สภาสถาปนิก. (2543). พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ.2543. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [12] สภาเภสัชกรรม. (2537). พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ.2537. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [13] สัตวแพทยสภา. (2545). พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ.2545. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [14] สภาวิชาชีพบัญชี. (2547). พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [15] สภากายภาพบำบัด. (2547). พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ.2547. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [16] สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู. กรุงเทพฯ: พี.พี.พี.พรินท์.
- [17] สภาเทคนิคการแพทย์. (2547). พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ.2547. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [18] รัฐสภา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.
- [19] สภาทนายความ. (2528). พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.