

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษา
เรื่อง อำนาจของครูสภาในการกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบ
ความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ๕๑๐๖.๔/๓๔๒ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษาสรุปความได้ว่า คณะกรรมการคุรุสภา ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ใช้ กระบวนการทดสอบเพื่อการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของทุกกลุ่มวิชาชีพ โดยในการทดสอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินมาตรฐานบัณฑิตที่สำเร็จจากสถาบันต่าง ๆ และประเมินคุณภาพ ของผู้ที่เข้าสู่วิชาชีพทางการศึกษา แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติ

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(๒) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง

(๓) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด...”

เนื่องจากการออกข้อบังคับดังกล่าวจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนด คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้แล้ว ดังนั้น การกำหนดให้มีการทดสอบความรู้ เพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้น เป็นการดำเนินการเกินกว่าที่พระราชบัญญัติสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้ในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพตามมาตรา ๔๔ หรือไม่ ซึ่งทางคณะกรรมการการกฎหมายและระเบียบได้วินิจฉัยออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ คุรุสภาไม่มีอำนาจในการกำหนดให้มีการสอบรับใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้ให้

อำนาจไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตไว้ในมาตรา ๔๔ โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการทดสอบเพื่อขอรับใบอนุญาตแต่อย่างใด ส่วนมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็มีเจตนารมณ์ให้คุรุสภากำหนดเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการเท่านั้น มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างมาตรา ๔๕ เพื่อกำหนดให้มีการสอบรับใบอนุญาตได้

แนวทางที่ ๒ คุรุสภาสามารถกำหนดให้มีการสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยตีความว่า การกำหนดให้มีการสอบเพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข สำหรับการออกใบอนุญาต ประกอบกับมาตรา ๔๕ ให้อำนาจคุรุสภาที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขได้เอง ดังนั้น คุรุสภาจึงสามารถกำหนดให้มีการสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้ โดยออกเป็นข้อบังคับของคุรุสภา

เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว คณะกรรมการคุรุสภา ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๕ มีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดให้มีการสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ขัดกับพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือไม่

(๒) การกำหนดให้มีการสอบเพื่อรับใบอนุญาต เป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือไม่

(๓) การกำหนดให้มีการสอบเพื่อรับใบอนุญาต เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการ คุรุสภา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา) ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ผู้แทนคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ (แพทยสภาและสภาวิศวกร) และผู้แทนสมาคมบดีคณะครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ แห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า การดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น คุรุสภาจะออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมโดยอาศัยข้อบังคับ คุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๗^๑ โดยพิจารณาจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

^๑ข้อ ๕ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ของผู้ขอรับใบอนุญาต กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง และผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และไม่มีลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ โดยการรับรองวุฒิปริญญาทางการศึกษา คุรุสภาได้ออกประกาศคุรุสภา เรื่อง การรับรองปริญญาและประกาศนียบัตรทางการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ^๒ เพื่อกำหนด เกณฑ์การรับรองปริญญาทางการศึกษา (หลักสูตร ๕ ปี) ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการศึกษา โดยเกณฑ์การรับรองปริญญาหรือประกาศนียบัตร ประกอบด้วยมาตรฐาน ๓ ด้าน คือ มาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานการผลิต และมาตรฐานบัณฑิตหรือ มาตรฐานผู้สำเร็จการศึกษา โดยคุรุสภาจะทำหน้าที่ประเมินมาตรฐานหลักสูตรและมาตรฐานการผลิต

ก. คุณสมบัติ

- (๑) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (๒) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง
- (๓) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลา ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด

ข. ลักษณะต้องห้าม

- (๑) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๓) เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

นอกจากมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งแล้ว กรณีผู้ยื่นคำขอ เป็นชาวต่างประเทศต้องผ่านการทดสอบและประเมินความรู้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

^๒ข้อ ๒ เกณฑ์การรับรองปริญญาหรือประกาศนียบัตร ประกอบด้วย มาตรฐาน ๓ ด้าน ดังนี้

- (๑) มาตรฐานหลักสูตร
- (๒) มาตรฐานการผลิต
- (๓) มาตรฐานบัณฑิตหรือมาตรฐานผู้สำเร็จการศึกษา

องค์ประกอบของมาตรฐานและเกณฑ์การรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามรายละเอียด แนบท้ายประกาศนี้

ข้อ ๓ ปริญญาหรือประกาศนียบัตรที่คุรุสภาให้การรับรอง ต้องผ่านการประเมินมาตรฐานตาม ข้อ ๒ โดยให้คุรุสภาประเมินมาตรฐานหลักสูตรและมาตรฐานการผลิต และให้สถาบันประเมินมาตรฐานบัณฑิตหรือ มาตรฐานผู้สำเร็จการศึกษา

และสถาบันการศึกษาซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรจะทำหน้าที่ประเมินมาตรฐานบัณฑิตหรือมาตรฐานผู้สำเร็จการศึกษา ตามที่ได้ขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมได้หรือไม่ นั้น เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการที่สถาบันการศึกษาซึ่งจัดการศึกษาในหลักสูตรปริญญาตรีทางการศึกษา (หลักสูตร ๕ ปี) ไม่ได้จัดการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาตามมาตรฐานหลักสูตรและมาตรฐานการผลิตที่คุรุสภาได้ประเมินและให้การรับรองปริญญาหรือประกาศนียบัตรที่ออกโดยสถาบันการศึกษาดังกล่าวไว้ โดยเปิดรับนักศึกษามากกว่าจำนวนที่ได้แจ้งไว้เป็นจำนวนมาก และคุรุสภาไม่อาจทำความเข้าใจกับสถาบันการศึกษาให้ปฏิบัติตามมาตรฐานหลักสูตรและมาตรฐานการผลิตที่ผ่านการประเมินมาตรฐานจากคุรุสภาได้ รวมไปถึงการดำเนินการของสถาบันการศึกษาในการรับรองมาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพครูสำหรับผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตวิชาชีพครู ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คุรุสภากำหนด ตลอดจนปัญหาการว่างงานอันเนื่องมาจากกรณีที่สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้ผลิตบัณฑิตที่จบการศึกษาในหลักสูตรปริญญาตรีทางการศึกษาออกมาเป็นจำนวนมากและไม่สอดคล้องกับอัตราว่างที่ทางราชการและเอกชนจะรองรับได้ ซึ่งคุรุสภาเห็นว่าปัญหาข้างต้นส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพครู การกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมจะช่วยยกระดับคุณภาพของผู้ประกอบวิชาชีพครูให้สูงขึ้นและแก้ไขปัญหการว่างงานที่เกิดขึ้นได้

ในส่วนของผู้แทนองค์กรวิชาชีพ (แพทยสภาและสภาวิศวกร) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าในประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นหลายองค์กร โดยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มและพัฒนการประกอบวิชาชีพให้มีมาตรฐาน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ความรู้และประสบการณ์สำหรับบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภท สำหรับการดำเนินการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ความรู้และประสบการณ์สำหรับบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ นั้น องค์กรวิชาชีพจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพว่า จะต้องสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรที่องค์กรวิชาชีพได้ให้การรับรอง หรืออาจกำหนดให้ต้องมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพตามที่องค์กรวิชาชีพกำหนดไว้ นอกจากนี้ ในหลายองค์กรวิชาชีพยังได้กำหนดให้มีการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตด้วย เช่น กรณีของผู้ขอรับใบประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ จะต้องมีความรู้ความสามารถเป็นผู้สำเร็จการศึกษาและได้รับใบปริญญาแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถาบันการศึกษาที่แพทยสภารับรอง และผ่านการประเมินทุกขั้นตอนและได้รับใบรับรองจากศูนย์ประเมินและรับรองความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพ ในการนี้ แพทยสภาได้กำหนดให้มีการจัดสอบในระหว่างที่นักศึกษาแพทย์กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันผลิตแพทย์เป็นสามขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นการสอบเพื่อประเมินความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์

พื้นฐาน ขั้นตอนที่สอง เป็นการสอบเพื่อประเมินความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์คลินิก และ ขั้นตอนที่สาม เป็นการสอบเพื่อประเมินทักษะและหัตถการทางคลินิก โดยในการจัดสอบเพื่อประเมินความรู้ในวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว แพทยสภาได้ทำความเข้าใจกับนักศึกษาแพทย์และสถาบันผลิตแพทย์ต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และเริ่มจัดการสอบเพื่อประเมินความรู้ในขั้นตอนที่หนึ่ง กับนักศึกษาแพทย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจัดการสอบเพื่อประเมินความรู้ของแพทยสภาดังกล่าว แพทยสภาไม่ได้ดำเนินการโดยอาศัยเพียงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพียงประการเดียว หากแต่แพทยสภาได้ร่วมกับสถาบันผลิตแพทย์ต่าง ๆ กำหนดแนวทางการสอบเพื่อประเมินความรู้ร่วมกัน นอกจากนี้ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการรับรองหลักสูตรและสถาบันผลิตแพทย์ตามหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต แพทยสภาได้ร่วมกับสถาบันผลิตแพทย์ต่าง ๆ ในการประเมินและติดตามการจัดการสอนของสถาบันผลิตแพทย์เป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ ส่วนการดำเนินงานของสภาวิศวกรที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านวิศวกรรมจากสถาบันการศึกษาในประเทศและต่างประเทศ ได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาต โดยก่อนเริ่มการทดสอบความรู้เกี่ยวกับความรู้ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม นั้น สภาวิศวกรได้แจ้งให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทราบว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ และประสงค์จะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจะต้องผ่านการทดสอบความรู้จากสภาวิศวกรก่อน จึงจะได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม จากนั้นสภาวิศวกรได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่อมาเมื่อสถาบันการศึกษาไม่มีข้อขัดข้องและเห็นพ้องด้วยกับการดำเนินการของสภาวิศวกรแล้ว สภาวิศวกรจึงได้เริ่มให้มีการทดสอบความรู้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยในมาตรา ๔๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุม และห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุมโดยไม่ได้รับ

^๓มาตรา ๔๓ ให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดวิชาชีพควบคุมอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ใบอนุญาต และในมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ การออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติ ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมถึงการพัฒนาวิชาชีพ ในการดำเนินการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา ๙^๕ (๑๑) (ค) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต นอกจากนั้น ในมาตรา ๔๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้การขอรับใบอนุญาต การต่ออายุ ใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในข้อบังคับคุรุสภา ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว คุรุสภาได้ออกข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

“มาตรา ๗ ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจ หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

“มาตรา ๙ คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๒) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไป ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๓) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ

(๔) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

(๕) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๖) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

(๗) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตร์ของสถาบันต่าง ๆ ตามมาตรฐานวิชาชีพ

(๘) รับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ

(๙) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

(๑๐) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของประเทศไทย

(๑๑) ออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วย

(ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓

(ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และ การรับรองความรู้ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ

(ค) หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต

(ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๕ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่ออายุ ใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

ของผู้ขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต การกำหนดอายุและการต่ออายุใบอนุญาต ใบแทนใบอนุญาต การเปลี่ยนแปลงข้อมูลทางทะเบียนและใบอนุญาต และการอุทธรณ์ โดยในข้อ ๕^๗ ของข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูไว้ กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง และผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และไม่มีลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นในข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังกล่าว ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ความรับกับบทบัญญัติของมาตรา ๔๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๙^๙ (๑๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตด้วย จึงเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทกฎหมายอีกมาตราหนึ่งที่บัญญัติให้อำนาจคุรุสภาสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตได้

ตามกรณีที่ขอหาหรือว่า คุรุสภามีอำนาจในการกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมหรือไม่ นั้น เห็นว่า

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘มาตรา ๔๔ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติ

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(๒) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง

(๓) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๓) เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

แห่งวิชาชีพ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

การกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมนี้มีใช่เรื่องการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมตามมาตรา ๔๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้ว แต่โดยที่มาตรา ๔๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้ ครูสภามีอำนาจออกข้อบังคับของครูสภากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ดังนั้น การออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ หากเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นกรณีที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อให้ครูสภาเป็นสภาวิชาชีพครู เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ครูสภาย่อมมีอำนาจกระทำได้ ดังนั้น ครูสภาจึงสามารถกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า การที่ครูสภายื่นข้อบังคับออกข้อบังคับเพื่อกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมอาจเป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นการยกระดับมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้สูงขึ้นตามความเห็นของครูสภา แต่จากคำชี้แจงของสำนักงานเลขาธิการครูสภาทำให้เห็นได้ว่า ครูสภายังไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะองค์กรวิชาชีพในการกำกับให้สถาบันการศึกษาผลิตบัณฑิตให้เป็นไปตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพอย่างจริงจัง และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบก่อนการขอรับใบอนุญาตนี้อาจเป็นการแก้ไขปัญหามากเกินไปและไม่ตรงประเด็น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเพื่อกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบก่อนการขอรับใบอนุญาต ครูสภาควรต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังมิให้กระทบต่อสิทธิของนักศึกษาที่กำลังศึกษาและมีความประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม เนื่องจากขณะเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา ครูสภายังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้และยังไม่ได้ประกาศให้ผู้เรียนและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ โดยที่ปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรทางการศึกษาหลายสถาบัน จึงควรที่ครูสภาจะร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทหารหรือถึงแนวทางในการยกระดับมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้สูงขึ้น และเปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา เช่นเดียวกับการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ด้วย

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๕