

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยองค์ประกอบ
หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๕๑๐๖.๔/๑๐๓๐ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยมีผู้ร้องเรียนถึงประธานกรรมการคุรุสภาเพื่อขอให้แก้ไขข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากการกำหนดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามข้อบังคับดังกล่าวนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาคณะกรรมการคุรุสภา ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ นัดพิเศษ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ พิจารณาแล้วมีมติ ให้หาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ข้อ ๕ (๑) แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า “ให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาประกาศรับสมัครสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษา ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษา ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี และได้ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่หมายความรวมถึงสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา เพื่อแสดงความจำนงมาใช้สิทธิในการเลือกตั้ง และหรือเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล...” แต่ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้แต่เพียงว่า “...ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวนสิบเอ็ดคนจากคณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา ๑๒ (๒) จำนวนห้าคน และจากผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเลือกกันเองจำนวนหกคน...” จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ข้อ ๕ (๑) แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสาระสำคัญเกินกว่าที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้อำนาจไว้หรือไม่

๒. ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า “...ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวนสิบเอ็ดคนจากคณะกรรมการคุรุสภาตามมาตรา ๑๒ (๒) จำนวนห้าคน และจากผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเลือกกันเองจำนวนห้าคน...” คำว่า “ผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล” ตามมาตราดังกล่าวนั้น หมายความว่าผู้แทนจากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ หรือไม่

- ๒.๑ สมาคมครูและผู้ปกครอง หรือสมาคมผู้ปกครองและครู
- ๒.๒ สมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา
- ๒.๓ มูลนิธิด้านการศึกษา

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๕๑ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการ ศรศสา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการ ศรศสา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยผู้แทนสำนักงานเลขาธิการ ศรศสา ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า สมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของ สถานศึกษาจำนวนหนึ่งได้มีหนังสือร้องเรียนว่า ข้อ ๕ (๑) แห่งข้อบังคับศรศสา ว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ระบุให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจากผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล แต่ข้อบังคับศรศสาฯ ระบุว่า “ไม่หมายความว่ารวมถึงสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและ ผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา” จึงมีปัญหาว่าข้อบังคับดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๑๘ หรือไม่ สำหรับการกำหนดว่าต้องเป็นสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาซึ่งได้จดทะเบียน มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีและได้ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากการมีสมาคม ด้านการศึกษาหลายสมาคม บางสมาคมตั้งขึ้นแล้วไม่ได้ดำเนินการใด ๆ คณะกรรมการศรศสา ในขณะนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้แทนสมาคมที่จะเลือกกันเองเป็นกรรมการสรรหาควรจะต้องเป็น ผู้แทนสมาคมที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดเรื่องนี้ไว้ในข้อบังคับ และให้เฉพาะผู้แทน สมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาเท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือกกันเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการ สรรหาได้ และโดยที่มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการตาม มาตรา ๑๒ (๑) (๓) (๔) และ (๕) ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ซึ่งประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ คณะกรรมการศรศสาชุดปัจจุบันจะครบกำหนดวาระในวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ นี้ คณะกรรมการ ศรศสาจึงมีมติให้นำเรื่องนี้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ ความในข้อ ๕ (๑) แห่งข้อบังคับ ศรศสา ว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่กำหนดจำกัดสิทธิไว้ว่า “ไม่หมายความว่ารวมถึงสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและ ผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา” นั้น เกินไปกว่าขอบอำนาจที่พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้หรือไม่ โดยที่มาตรา ๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๑๘ ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการตามมาตรา ๑๒ (๑) (๓) (๔) และ (๕) ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวนสิบเอ็ดคนจากคณะกรรมการ ศรศสาตามมาตรา ๑๒ (๒) จำนวนห้าคน และจากผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเลือกกันเองจำนวนหกคน ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่สมควรเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ คณะกรรมการศรศสาตามมาตรา ๑๒ (๑) และ (๓) และจัดให้มีการประชุมคนปดคณะกรรมการ ศรศสา ศักยาศาสตร์ และการศักยาศาสตร์ เพื่อเลือกกันเองให้ได้กรรมการตามมาตรา ๑๒ (๔) รวมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการที่มาจาก ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศักยาศาสตร์ของคณะกรรมการศรศสาตามมาตรา ๑๒ (๕)

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และดำเนินการสรรหา และเลือกตั้งให้เป็นไปตามข้อบังคับของศรศสา

ให้สำนักงานเลขาธิการศรศสารับผิดชอบดำเนินการในทางธุรการของคณะกรรมการตาม วรรคหนึ่ง

สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไว้ว่า ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาจากผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเลือกกันเองจำนวนหกคน ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่สมควรเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการครูสภาตามมาตรา ๑๒^๒ (๑) และ (๓) ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และดำเนินการสรรหาและเลือกตั้งให้เป็นไปตามข้อบังคับของครูสภา และข้อ ๕ (๑)^๓ แห่งข้อบังคับครูสภา ว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการครูสภาประกาศรับสมัครสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาซึ่งได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี และได้ดำเนินกิจกรรม

^๒ มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการครูสภา ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการบริหารการศึกษา การอาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกฎหมายด้านละหนึ่งคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษา ไม่น้อยกว่าสามคน

(๔) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ หรือศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนสามคน และจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่งคน

(๕) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนสิบเก้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น และมาจากสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สถาบันอาชีวศึกษา สถานศึกษาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสัดส่วนจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

ให้เลขาธิการครูสภาเป็นเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของครูสภา

^๓ ข้อ ๕ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพ ด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคลดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้สำนักงานเลขาธิการครูสภาประกาศรับสมัครสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษา ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี และได้ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องแต่ไม่หมายความว่ารวมถึงสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครู และผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา เพื่อแสดงความจำนงมาใช้สิทธิในการเลือก และหรือเข้ารับการเลือกเป็นผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยกำหนดแบบใบแสดงความจำนงและรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการแสดงความจำนง ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และประกาศในที่เปิดเผย

อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่หมายความว่ารวมถึงสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา เพื่อแสดงความจำนงมาใช้สิทธิในการเลือกและหรือเข้ารับการเลือกเป็นผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคล จึงเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาในข้อบังคับดังกล่าว เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ และเมื่อพิจารณาลักษณะของสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษาซึ่งล้วนแต่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนกิจการของสถานศึกษานั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักเรียน ครู และผู้ปกครอง หรือระหว่างศิษย์เก่าของสถานศึกษานั้น โดยมีได้มุ่งหมายหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานด้านวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาโดยตรงด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า สมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษาย่อมไม่อยู่ในความมุ่งหมายของการเป็นสมาคมในทางวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

โดยเหตุผลดังกล่าว ข้อกำหนดในข้อ ๕ (๑)^๕ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยองค์ประกอบหลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่กำหนดจำกัดสิทธิไว้ว่า “ไม่หมายความว่ารวมถึงสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา” จึงไม่เกินกว่าขอบอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงไม่หมายความว่ารวมถึงผู้แทนจากสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมครูและผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา

อนึ่ง กรณีข้อหาหรือเกี่ยวกับมูลนิธิด้านการศึกษานั้น โดยที่มูลนิธิเป็นองค์กรทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะโดยมิได้เป็นนิติบุคคลในรูปแบบสมาคมตามมาตรา ๗๘^๖ ประกอบกับมาตรา ๘๐^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้แทนสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพด้านการศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงไม่หมายความว่ารวมถึงผู้แทนจากมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการสนับสนุนการศึกษาด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๗๘ การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

^๘มาตรา ๘๐ สมาคมต้องใช้ชื่อซึ่งมีคำว่า “สมาคม” ประกอบกับชื่อของสมาคม