

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในการวินิจฉัยให้พักใช้
ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

สำนักงานเลขาธิการคุรสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๕๑๐๓.๒/๑๕๑๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการประชุม คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ วันศุกร์ ที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ มีประเด็นปัญหา ข้อกฎหมายที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้กรณีเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ไว้ก่อนตามข้อบังคับคุรสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อำนาจวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อน โดยไม่รอผลสอบสวนกรณีและผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรงและเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดในข้อ ๖๐/๑ แห่งข้อบังคับคุรสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจะอ้างข้อบังคับดังกล่าวเพื่อประกอบการใช้อำนาจวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนได้หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า มาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาต และการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต จึงเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ในการพิจารณา พักใช้ใบอนุญาตไว้ ประกอบกับข้อบังคับคุรสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับของคุรสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ (ข้อบังคับคุรสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังกล่าว ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับคุรสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓) ข้อ ๖๐/๑ ถึงข้อ ๖๐/๔ ได้กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ จึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนได้ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ได้บัญญัติให้ อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อน อีกทั้งไม่มี การกำหนดวิธีการอุทธรณ์ ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการพักใช้ ใบอนุญาตไว้ก่อนเป็นการเฉพาะ ซึ่งต่างจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่กำหนดให้ ผู้ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการคุรสภา และให้อำนาจคณะกรรมการ

คุรุสภาเป็นผู้วินิจฉัยคำอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และมีขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่การพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนกำหนดให้อุทธรณ์ตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งข้อ ๖๐/๓ กำหนดให้ผู้ถูกพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนอุทธรณ์คำวินิจฉัยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต่อคณะกรรมการคุรุสภาภายในสามสิบวัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มิได้กำหนดหน้าที่และไม่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนเป็นการเฉพาะ แตกต่างจากการให้อำนาจพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีคำวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อน จึงเป็นการกระทำโดยกฎหมายไม่ให้อำนาจและคำวินิจฉัยดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนโดยไม่รอผลการสอบสวนตามข้อ ๖๐/๑ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ แล้วกรณีดังกล่าวเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนหรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีปรากฏว่าคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาไว้ก่อนโดยอาศัยมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ แล้ว การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุรุสภาได้ภายในสามสิบวัน ตามข้อ ๖๐/๓ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๒) โดยให้คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากข้อบังคับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองมิได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อน เมื่อเป็นกรณีที่มิได้มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การนำมาตรา ๕๔ - มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากเมื่อดำเนินการสอบสวนทางจรรยาบรรณวิชาชีพแล้วปรากฏว่าผู้ถูกพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนได้กระทำความผิดทางจรรยาบรรณวิชาชีพ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจะมีคำวินิจฉัยให้ลงโทษตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ได้หรือไม่ จะถือว่าการมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนเป็นการลงโทษบุคคลดังกล่าวไปแล้วหรือไม่ การวินิจฉัยในการกระทำความผิดหลังจากดำเนินการสอบสวนจะเป็นการลงโทษในความผิดเดิมซ้ำหรือไม่

ประเด็นที่ห้า หากการพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจ หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลแห่งการที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีคำวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนไปแล้ว นั้น สามารถบังคับใช้ได้หรือไม่ เพียงใด และมีแนวทางในการเยียวยาหรือดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่หก พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งไว้ การที่ข้อ ๖ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้เพิ่มหมวด ๑๔ ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งในข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสามารถวินิจฉัยชี้ขาดตามกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งได้โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวน สามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

โดยที่ข้อหาหรือของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องการความรอบคอบในการพิจารณาและเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๑๓) เพื่อพิจารณาข้อกฎหมายประเด็นที่หนึ่งถึงประเด็นที่สี่ ส่วนประเด็นที่ห้าและประเด็นที่หกได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณา ทั้งนี้ ในการพิจารณาข้อหาดังกล่าว มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยมีความเห็น ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนโดยไม่รอผลการสอบสวนกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามข้อ ๖๐/๑ แห่งข้อบังคับคุรุสภาเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๙^๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาครู

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๙ คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๒) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(๓) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ

(๔) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่พักใช้ใบอนุญาต และมาตรา ๙ (๑๑) (ข) และ (จ)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คุรุสภา มีอำนาจออกข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพักใช้ใบอนุญาต จรรยาบรรณของวิชาชีพ และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ซึ่งคุรุสภาได้ออกข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมสองครั้ง^๔ โดยข้อ ๖๐/๑^๕ บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนเมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว โดยไม่ต้องรอผลการสอบสวน ในกรณีปรากฏว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษากระทำความผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรงในกรณีต่าง ๆ เช่น มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือการค้าประเวณี การกระทำล่วงละเมิดทางเพศ และข้อ ๖๐/๑^๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๑๑) ออกข้อบังคับของคุรุสภาว่าด้วย

(ก) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓

(ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ

(ค) หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต

(ง) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต

(จ) จรรยาบรรณของวิชาชีพ และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓

^๕ข้อ ๖๐/๑ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๖๐/๑ กรณีปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา กระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ อย่างร้ายแรงดังต่อไปนี้ ให้เลขาธิการนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวนทันที เมื่อคณะกรรมการได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อน โดยไม่ต้องรอผลการสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้

(๑) มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือเกี่ยวข้องกับค้าประเวณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการกระทำล่วงละเมิดทางเพศต่อนักเรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ หรือกระทำล่วงละเมิดทางเพศกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือบุคคลอื่น

(๓) ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์หรือทุจริตต่อหน้าที่

^๖ข้อ ๖๐/๑ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๖๐/๑ กรณีปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง ซึ่งส่วนราชการหน่วยงานบังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้ง (มีต่อหน้าถัดไป)

บัญญัติวิธีการไว้ว่า ในกรณีปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง ซึ่งส่วนราชการหน่วยงานบังคับบัญชาที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือหน่วยงานบังคับบัญชาที่มีใช้ส่วนราชการให้ออกจากหน้าที่การปฏิบัติงาน และมีการแจ้งข้อกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติด การค้าประเวณี การค้ามนุษย์ หรือการกระทำล่วงละเมิดทางเพศ ให้เลขาธิการนำเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทันที เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อน โดยไม่ต้องรอผลการสอบสวนก็ได้ จึงเห็นว่า ครุศึกษามีอำนาจที่จะออกข้อบังคับตามมาตรา ๙ (๑๑) (ข) และ (จ)^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖๐/๑^๘ ได้ และโดยที่มาตรา ๒๕ (๑)^๙ และมาตรา ๕๔ (๔)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ การพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนก็คือการพักใช้ใบอนุญาตตามความหมายของมาตรา ๕๔ (๔) ดังกล่าว อันเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเสียหายในระหว่างรอผลการสอบสวนเพื่อประกอบ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือหน่วยงานบังคับบัญชาที่มีใช้ส่วนราชการให้ออกจากหน้าที่การปฏิบัติงาน และมีการแจ้งข้อกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญาตาม (๑) และ (๒) แล้ว ให้เลขาธิการนำเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพเสนอคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทันที เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อน โดยไม่ต้องรอผลการสอบสวนก็ได้ ในความผิดดังต่อไปนี้

(๑) มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือเกี่ยวข้องกับค้าประเวณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการกระทำล่วงละเมิดทางเพศต่อนักเรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ หรือกระทำล่วงละเมิดทางเพศกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือบุคคลอื่น

(๓) ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์หรือทุจริตต่อหน้าที่

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๙มาตรา ๒๕ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๕๔ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ยกข้อกล่าวหา

(๒) ตักเตือน

(๓) ภาคทัณฑ์

(๔) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินห้าปี

(๕) เพิกถอนใบอนุญาต

การพิจารณาความผิดและลงโทษการประพฤติดังกล่าวของวิชาชีพ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจึงมีอำนาจวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนโดยไม่ต้องรอผลการสอบสวนตามข้อ ๖๐/๑^{๑๑} แห่งข้อบังคับคุรุสภา ดังกล่าว ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนโดยไม่ต้องรอผลการสอบสวนตามข้อ ๖๐/๑ ดังกล่าว เข้าข่ายกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนหรือไม่ เห็นว่า คำวินิจฉัยในเรื่องนี้ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการดำเนินการตามมาตรา ๕๒^{๑๒} และมาตรา ๕๓^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ เมื่อไม่มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^{๑๕} บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๕๒ เมื่อคุรุสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา ๕๑ ให้เลขาธิการคุรุสภาเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยไม่ชักช้า

^{๑๓}มาตรา ๕๓ ให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มพิจารณา

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือนุกรรมการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกำหนด

^{๑๔}มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^{๑๕}กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

การสั่งพักงานหรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้น การที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนโดยไม่รอผลการสอบสวน จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^{๑๗} ดังกล่าวแล้ว

ประเด็นที่สาม กรณีปรากฏว่าคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาไว้ก่อนโดยอาศัยมาตรา ๒๕ (๑) แล้ว การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคຸຣສາໄດ້ภายในสามสิบวัน ตามข้อ ๖๐/๓ แห่งข้อบังคับคຸຣສາໄດ້โดยให้คณะกรรมการคຸຣສາໄດ້เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเมื่อเป็นกรณีที่มิได้มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การนำมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อน เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๔ (๔)^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ย่อมรวมถึงการพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อน ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเสียหายในระหว่างรอผลการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาความผิดและลงโทษการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ การพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๕^{๑๙} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ กล่าวคือ การอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคຸຣສາໄດ້และคณะกรรมการคຸຣສາໄດ້ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อบังคับคຸຣສາໄດ້ว่าด้วยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๔

ประเด็นที่สี่ หากดำเนินการสอบสวนทางจรรยาบรรณวิชาชีพแล้วปรากฏว่าผู้ถูกพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนได้กระทำความผิดทางจรรยาบรรณวิชาชีพ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจะมีคำวินิจฉัยให้ลงโทษตามมาตรา ๕๔ ได้หรือไม่ จะถือว่าการมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนเป็นการลงโทษบุคคลดังกล่าวไปแล้วหรือไม่ และการวินิจฉัยในการกระทำความผิดหลังจากดำเนินการสอบสวนจะเป็นการลงโทษในความผิดเดิมซ้ำหรือไม่ เห็นว่า ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การพักใช้ใบอนุญาตไว้ก่อนเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเสียหายและเป็นขั้นตอนในระหว่างรอผลการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาความผิดและลงโทษการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ดังนั้น หากดำเนินการสอบสวนทางจรรยาบรรณวิชาชีพแล้วปรากฏว่าผู้ถูกพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนได้กระทำความผิดทางจรรยาบรรณวิชาชีพ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพย่อมมีคำวินิจฉัยให้ลงโทษ

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๙}มาตรา ๕๕ ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๕๔

(๒) (๓) (๔) หรือ (๕) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการคຸຣສາໄດ້ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

การอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของคຸຣສາໄດ້

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการคຸຣສາໄດ້ให้ทำเป็นคำสั่งคຸຣສາໄດ້ พร้อมด้วยเหตุผลของ

การวินิจฉัยชี้ขาด

ตามมาตรา ๕๔^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา อีกได้โดยไม่ถือว่าเป็นการลงโทษซ้ำแต่อย่างใด

ประเด็นที่ห้า หากการพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนเป็นการวินิจฉัยโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจหรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลแห่งการที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีคำวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนไปแล้ว สามารถบังคับใช้ได้หรือไม่ เพียงใด และมีแนวทางในการเยียวยาหรือดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ก่อนเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

ประเด็นที่หก พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งไว้ การที่ข้อ ๖ แห่งข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้เพิ่มหมวด ๑๔ ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งในข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสามารถวินิจฉัยชี้ขาดตามกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งโดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า คุรุสภามีอำนาจออกข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๑๑) (ข) และ (จ)^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น การออกข้อบังคับในเรื่องการออกใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการประพฤติผิดจรรยาบรรณ หากเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นกรณีที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพื่อให้คุรุสภาเป็นสมาชิวิชาชีพครู ทำหน้าที่ในการพัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คุรุสภาย่อมมีอำนาจดำเนินการได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๓๒/๒๕๕๕^{๒๒}



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๔

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๒๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๒๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของคุรุสภาในการกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องผ่านการทดสอบความรู้ก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๒๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี