



การควบคุมวิชาชีพทางการศึกษา: บทวิเคราะห์อำนาจทางปกครอง  
และการดำเนินการของสภาวิชาชีพ  
Educational Professional Control: The Analysis of Administrative Power and  
Operations of the Professional Council

พลรพี ทูมมาพันธ์  
Phonraphee Thummaphan

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา  
Teachers' Council of Thailand

\*Corresponding Author Email: [phonraphee@ksp.or.th](mailto:phonraphee@ksp.or.th)

Received 07/01/2026 | Revised 29/01/2026 | Accepted 29/01/2026

บทความวิชาการ (Academic Article)

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์อำนาจทางปกครองและการดำเนินการเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษา ของสภาวิชาชีพตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ผลการวิเคราะห์พบว่า การใช้อำนาจทางปกครองในการกำกับดูแลวิชาชีพดำเนินการผ่านกลไกหลักสองประการได้แก่ การออกและต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยยึดหลักนิติธรรมและความโปร่งใส ส่วนการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพประกอบด้วย (1) การดำเนินการสำหรับการออกและต่ออายุใบอนุญาต โดยใช้หลักความเสมอภาคในการคัดกรองและเชื่อมโยงกิจกรรมพัฒนาตนเองกับการปฏิบัติงานจริงอย่างเข้มข้น และ (2) การดำเนินการสำหรับการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยยกระดับความเร็วในการพิจารณากรณีความผิดร้ายแรงและกำหนดมาตรฐานการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษตามหลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาค ข้อค้นพบเหล่านี้ขยายมุมมองเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพผ่านมติดิग्มาายปกครอง และเป็นแนวทางการใช้อำนาจรัฐอย่างชอบธรรม ในการยกระดับคุณภาพครูและความเชื่อมั่นต่อวิชาชีพ

**คำสำคัญ:** อำนาจทางปกครอง; วิชาชีพทางการศึกษา; วิชาชีพควบคุม; สภาวิชาชีพ

### Abstract

This academic article analyzes the administrative power and operations for promoting the efficiency of educational professional control of the professional council under the Teachers' Council and Educational Personnel Act B.E. 2546. The analysis revealed that administrative power for professional control is exercised through two primary



mechanisms: the issuance and renewal of professional licenses and the enforcement of the code of professional ethics, adhering to the rule of law and transparency. The operations for promoting efficiency enhancements include: (1) for licensing and renewal, strictly applying the principle of equality in screening and linking self-development activities to actual practice; and (1) for ethical control, accelerating the process for serious misconduct and standardizing penalties based on proportionality and equality. These findings expand the perspective on professional control through the lens of administrative law and serve as a guideline for the legitimate exercise of state power to elevate teacher quality and public confidence in the profession.

**Keyword:** Administrative Power; Educational Profession; Controlled Profession; Professional Council

## บทนำ

การควบคุมวิชาชีพเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานของสภาวิชาชีพ (วิสูตร พงศศิริไพบูลย์, 2545; อรรถพงศ์ กาวาฬ และอภิรัตน์ ศรีศิริ, 2565; พรชนก ชัยสิทธิ์, 2568) การควบคุมวิชาชีพเป็นกระบวนการบริหารผู้ประกอบวิชาชีพที่ครอบคลุมตั้งแต่การเข้าสู่วิชาชีพ การดำรงอยู่ในวิชาชีพ จนถึงการออกจากวิชาชีพ โดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ในฐานะสภาวิชาชีพที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากคุรุสภา (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) การควบคุมวิชาชีพจึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

การวิเคราะห์การใช้อำนาจทางปกครองและการดำเนินการที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษาในฐานะวิชาชีพควบคุม ยังมีการศึกษาวิเคราะห์น้อย โดยงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพนั้นมักมองการควบคุมวิชาชีพในแง่ของการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นหลัก (ตัวอย่างงานวิจัย เช่น สุขแท้ เรื่องวัฒนธรรมโชติ, 2558; เพียงเพ็ญ จิรัชัย และคณะ, 2564) ซึ่งเป็นแง่มุมที่มีความสำคัญ แต่ยังไม่ครอบคลุมภาพทั้งหมดของการควบคุมวิชาชีพ รวมทั้งยังขาดการนำเสนอในมุมมองทางกฎหมายปกครอง การวิเคราะห์นี้ช่วยให้องค์ความรู้สำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐและการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายปกครองในขอบข่ายการควบคุมวิชาชีพ ผลจากการวิเคราะห์นี้เป็นแนวทางในการพัฒนาการกำกับดูแลวิชาชีพให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## วิชาชีพควบคุม: ฐานอำนาจทางกฎหมายและการจำกัดเสรีภาพ

### 1. สถานะวิชาชีพควบคุมและฐานอำนาจของสภาวิชาชีพ

วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดย มาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา เป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ดังนั้นสถานะของการเป็นวิชาชีพควบคุมจึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเงื่อนไขสำคัญในการควบคุมวิชาชีพคือผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจะประกอบวิชาชีพควบคุมไม่ได้ การได้รับ



ใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพจึงเป็นเสมือนใบผ่านเข้าสู่วิชาชีพ ซึ่งมาตรา 4 นิยามคำว่า “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งออกให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามพระราชบัญญัตินี้” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะออกให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามพระราชบัญญัตินี้ (ซึ่งหมายถึงศึกษานิเทศก์) เท่านั้น

การควบคุมวิชาชีพเป็นภารกิจพื้นฐานที่องค์กรวิชาชีพโดยทั่วไปมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ (พรชนก ชัยสิทธิ์, 2568) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพคือคุรุสภา คุรุสภามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาต ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยวัตถุประสงค์บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ว่า “คุรุสภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติ ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ส่วนอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 นั้น ครอบคลุมการควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ว่า “(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ (2) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ (3) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ (4) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) จากบทบัญญัติดังกล่าว คุรุสภามีอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ในการควบคุมวิชาชีพทั้งในเชิงการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ ออกและพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้วิชาชีพมีคุณภาพตามที่สังคมคาดหวัง

## 2. การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและบทลงโทษทางอาญา

ในฐานะที่เป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มีการจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา โดยมาตรา 46 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากคุรุสภา และห้ามมิให้สถานศึกษารับผู้ไม่ได้รับใบอนุญาตเข้าประกอบวิชาชีพควบคุมในสถานศึกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคุรุสภา” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) รวมทั้งมาตรา 56 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุมหรือแสดงด้วยวิธีใด ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพควบคุมนับแต่วันที่ทราบคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนี้ครอบคลุมทั้งตัวบุคคลที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแต่อยู่ระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต และสถานศึกษาด้วย การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนี้มีผลบังคับตามกฎหมายทำให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับโทษทางอาญา โดยโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนได้แก่ ฝ่าฝืนมาตรา 43 (ประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังที่บัญญัติในมาตรา 78 ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) และฝ่าฝืนมาตรา 46 (แสดงตนว่ามีสิทธิประกอบวิชาชีพ หรือสถานศึกษารับผู้ไม่มีใบอนุญาต) หรือ มาตรา 56 (ประกอบวิชาชีพขณะถูกพักใช้ใบอนุญาต) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังที่บัญญัติในมาตรา 79 ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน



มาตรา 46 หรือมาตรา 56 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) โทษทางอาญานี้มีผลทั้งต่อตัวบุคคลและสถานศึกษาด้วย

### 3. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญในการควบคุมวิชาชีพ

หากพิจารณาตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง หลักสำคัญคือหลักสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ในมาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) การที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพควบคุม (มาตรา 43) และต้องมีใบอนุญาตจากคุรุสภา ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล

อย่างไรก็ดี แม้การกำหนดให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพควบคุม ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นการดำเนินการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมีความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ ทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) และมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) โดยเฉพาะการควบคุมและยกระดับคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานทางจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ การควบคุมวิชาชีพครูโดยคุรุสภาจึงมีความชอบธรรมในเชิงรัฐธรรมนูญเพราะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากไม่มีเงื่อนไขเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และต้องระบุมูลเหตุผลความจำเป็นไว้อย่างชัดเจน” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) การใช้อำนาจของรัฐภายใต้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) กล่าวคือ ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินกว่าที่จำเป็น และต้องมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน ซึ่งการกำหนดให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพควบคุมนั้นไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินกว่าที่จำเป็น เพราะหากมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนดก็ย่อมสามารถที่จะประกอบวิชาชีพครูได้ และการกำหนดดังกล่าวเป็นการทำเพื่อให้เกิดการศึกษามีคุณภาพและผู้รับบริการมั่นใจในคุณภาพที่ได้มาตรฐานที่จะได้รับการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพ การกำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาตจากคุรุสภาก็ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินกว่าที่จำเป็น เพราะใบอนุญาตเป็นเอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนด และการมีใบอนุญาตก็เป็นขั้นตอนพื้นฐานของการที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

### อำนาจทางปกครองในการควบคุมวิชาชีพ

การควบคุมวิชาชีพนั้นสามารถดำเนินการได้หลากหลายช่องทาง ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล คุรุสภาใช้อำนาจในการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษาผ่านกลไกหลักสองประการคือการออกและต่ออายุใบอนุญาต และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยเริ่มจากการออกและต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการคัดกรองผู้เข้าสู่วิชาชีพ และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่กำกับ



ดูแลความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐานตลอดการดำรงอยู่ในวิชาชีพ

## 1. อำนาจทางปกครองในการออกและต่ออายุใบอนุญาต และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ

### 1.1 อำนาจทางปกครองในการออกและต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

#### 1) การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามหลักกฎหมาย

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 44 กำหนดว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยคุณสมบัติประกอบด้วยมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาหรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง และผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด ส่วนลักษณะต้องห้ามได้แก่ เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ และเคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ดังนั้น ในเบื้องต้นผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นจึงจะได้รับใบอนุญาต มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ที่สามารถนำไปใช้ในการประกอบวิชาชีพได้ มาตรฐานการปฏิบัติงาน เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะหรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงานและการพัฒนางานที่ต้องฝึกฝนตนเองอย่างต่อเนื่อง มาตรฐานการปฏิบัติตน (จรรยาบรรณของวิชาชีพ) เป็นข้อกำหนดในการประพฤติปฏิบัติตนเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ ส่วนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพศึกษานิเทศก์นั้นต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูมาก่อน และมีคุณสมบัติอื่นตามที่คุรุสภากำหนด เช่น ผู้ที่จะขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาจะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปทางด้านการบริหารการศึกษา การกำหนดคุณสมบัตินี้เป็นวิธีการในการคัดกรองบุคคลเข้าสู่วิชาชีพ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณลักษณะและคุณภาพเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพอย่างแท้จริง

#### 2) ประเภทของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 43 ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา 4 กลุ่ม ได้แก่ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และศึกษานิเทศก์ ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากคุรุสภา (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ดังนั้นใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจึงมี 4 ประเภทตามกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพ ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพศึกษานิเทศก์ ใบอนุญาตที่ออกให้ก่อนที่ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2565 มีผลบังคับใช้ ซึ่งเรียกว่าใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ออกให้ก่อนวันที่ 15 มีนาคม 2566 ซึ่งเป็นวันที่ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2565 มีผลบังคับใช้ ซึ่งใบอนุญาตนี้มีสถานะเทียบเท่ากับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูขั้นต้น ภายหลังจากวันดังกล่าว หากต้องการต่ออายุ จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูขั้นต้น

#### 3) การพัฒนาและหลักเกณฑ์การต่ออายุใบอนุญาต



ตามประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. 2567 (ราชกิจจานุเบกษา, 2567ข) ผู้ที่ได้รับการอนุมัติใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ที่มีความประสงค์ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ สามารถยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพก่อนใบอนุญาตหมดอายุ 180 วัน ผ่านระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (KSP Self-Service) เพื่อเป็นหลักฐานในการประกอบวิชาชีพ ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หลังจากบันทึกคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและชำระค่าธรรมเนียมแล้ว จุดบริการงานคุรุสภา ณ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในจังหวัดที่ยื่นคำขออยู่จะเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานแนบประกอบยื่นคำขอ ภายใน 5-7 วันทำการ หลังจากผ่านการตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาจะเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ พิจารณานุมัติการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ที่ยื่นคำขอและผ่านการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน โดยจะใช้ระยะเวลาดำเนินการ 15 วันทำการ หลังจากที่ผ่านมาการตรวจสอบคำขอต่ออายุและชำระค่าธรรมเนียมถูกต้องเรียบร้อยแล้ว จากนั้นสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาจะประกาศรายชื่อผู้ผ่านการอนุมัติต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ผ่านเว็บไซต์ของคุรุสภา การต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยคุรุสภาจะพิจารณาตามข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งครอบคลุมประเด็นหลักดังนี้ การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามว่ามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 44 หรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบที่ใช้ยื่นประกอบคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ได้แก่ 1) ภาพถ่ายบัตรประชาชน ซึ่งเป็นประเภทไฟล์ pdf เท่านั้น 2) ภาพถ่ายซึ่งต้องเป็นภาพถ่ายสุภาพ (รูปหน้าตรง ไม่สวมหมวก ไม่สวมแว่นตา) พื้นหลังไม่มีลวดลาย ไม่ยิ้มเห็นฟัน ถ่ายไว้ไม่เกิน 6 เดือน ประเภทไฟล์ Jpeg เท่านั้น และ 3) หลักฐานการเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาตนเอง ตามเงื่อนไขที่กำหนด (เป็นกิจกรรมที่ไม่ซ้ำกัน) ซึ่งสะท้อนถึงการพัฒนาตนเองและพัฒนาวิชาชีพของผู้ถือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ในการตรวจสอบคุณสมบัตินั้น เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของเอกสาร ทั้งแนบภาพถ่ายบัตรประชาชนหรือไม่ ภาพถ่ายเป็นปัจจุบัน หรือไม่เกิน 6 เดือน และมีพื้นหลังเป็นสีเดียวกันหรือไม่มีลวดลายหรือไม่ และแนบหลักฐานกิจกรรมพัฒนาตนเอง หรือกิจกรรมพัฒนาตนเองตรงกับหัวข้อที่ใช้ในการยื่นเอกสารหลักฐาน หรือกิจกรรมพัฒนาตนเองอยู่ในช่วงระยะเวลาตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ หากพบข้อสงสัย อาจมีการขอเอกสารเพิ่มเติมหรือสอบถามข้อมูลจากต้นสังกัด

#### 4) การไม่อนุมัติการออกและต่ออายุใบอนุญาต และสิทธิในการอุทธรณ์

การออกและต่ออายุใบอนุญาตเน้นการควบคุมในเชิงการคัดกรองผู้เข้าสู่วิชาชีพ ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต อาจไม่ได้รับการอนุมัติ หากผู้ขอไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม หรือเอกสารไม่ครบถ้วน/ไม่ถูกต้อง ตัวอย่างเช่น ในกรณีต่ออายุใบอนุญาต ขาดหลักฐานการพัฒนาวิชาชีพตามเกณฑ์ ถูกลงโทษทางจรรยาบรรณที่ยังไม่สิ้นสุด และยื่นเอกสารล่าช้าหรือไม่ครบถ้วนตามกำหนดเวลา คุรุสภาอาจมีคำสั่ง “ไม่อนุมัติการต่ออายุใบอนุญาต” ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพทางวิชาชีพหลายประการ ทั้งในลักษณะที่ไม่สามารถประกอบวิชาชีพในตำแหน่งที่ต้องใช้ใบอนุญาตได้ (เช่น ครูในสถานศึกษาของรัฐ) อาจถูกระงับการบรรจุหรือแต่งตั้งในตำแหน่งทางการศึกษา ต้องยื่นคำขอใหม่หรือเข้าสู่กระบวนการอบรมเพิ่มเติมก่อนขอใบอนุญาตใหม่ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพและความเชื่อมั่นจากผู้เรียนและผู้ปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารประกอบเป็นด่านสำคัญในการควบคุมคุณภาพและรักษามาตรฐานวิชาชีพ

การไม่อนุมัติการออกและต่ออายุใบอนุญาตนั้น แม้เป็นมาตรการควบคุมคุณภาพแต่ต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพได้ชี้แจงหรืออุทธรณ์ตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งครุสภาต้องพิจารณาอุทธรณ์อย่างเป็นธรรมและโปร่งใส ตามที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 45 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตหรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการครุสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง การไม่ต่อใบอนุญาต หรือการไม่ออกใบแทนใบอนุญาตไม่ตัดสิทธิผู้ขอที่จะประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาตต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าคณะกรรมการครุสภาจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) สิทธิการอุทธรณ์ได้รับการคุ้มครองในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 อย่างชัดเจน โดยกำหนดช่องทางการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการครุสภา กำหนดระยะเวลาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง นอกจากนี้ยังคุ้มครองสิทธิผู้ขอที่จะประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาตด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญในการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้

## 1.2 อำนาจทางปกครองในการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ

### 1) การกำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพ

อำนาจหน้าที่นี้รวมถึงการควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ที่บัญญัติว่า “มาตรฐานการปฏิบัติตน ให้กำหนดเป็นข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ และจรรยาบรรณต่อสังคม” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) จรรยาบรรณของวิชาชีพจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งของมาตรฐานวิชาชีพครู โดยเป็นมาตรฐานการปฏิบัติตน ...ต้องให้บริการด้วยความจริงใจและเสมอภาค โดยไม่เรียกรับผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ ...พึงช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ โดยยึดมั่นในระบบคุณธรรม สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ ...พึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ ข้อบังคับครุสภา ว่าด้วยแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550) ได้กำหนดแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ ซึ่งเป็นประมวลพฤติกรรมที่เป็นตัวอย่างของการประพฤติที่กำหนัดขึ้นตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา คือ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และศึกษานิเทศก์ ต้องหรือพึงประพฤติปฏิบัติตาม ประกอบด้วยพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ที่กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องหรือพึงประพฤติปฏิบัติตาม และพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาต้องหรือพึงละเว้น นอกจากนี้แบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพจะเป็นประมวลพฤติกรรมที่เป็นตัวอย่างของการประพฤติปฏิบัติตนแล้ว ยังเป็นแนวในการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ เพื่อควบคุมวิชาชีพทางการศึกษาให้มีคุณภาพด้วย

### 2) การกำกับดูแลจรรยาบรรณและการตรวจสอบเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นการควบคุมวิชาชีพในเชิงการกำกับดูแลการคงอยู่ในวิชาชีพ การกำกับดูแลจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นกลไกสำคัญในการบริหารบุคลากรทางการศึกษาของครุสภา โดยหลักแล้วผู้ประกอบวิชาชีพต้องประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพซึ่งเป็นมาตรฐาน



การปฏิบัติตน ที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของมาตรฐานวิชาชีพ การกำกับดูแลจรรยาบรรณของวิชาชีพจึงเป็นการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

การประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้อื่นและวิชาชีพ ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 จึงได้ให้สิทธิแก่ผู้ได้รับความเสียหายในการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้กระทำผิดจรรยาบรรณได้ โดยสิทธิการกล่าวหาหรือกล่าวโทษสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายรู้เรื่องและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ดังที่ มาตรา 51 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อคุรสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “กรรมการคุรสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพว่าผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยแจ้งเรื่องต่อคุรสภา” และวรรคสาม บัญญัติว่า “สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพดังกล่าวและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด” นอกจากนี้ในวรรคสี่ ยังบัญญัติว่า “การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้” (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ซึ่งหมายความว่า การถอนเรื่องนั้นไม่ทำให้คุรสภายุติกระบวนการสอบสวนหรือพิจารณา ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการให้บริการทางการศึกษาเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพที่ต้องมีมาตรฐานและได้รับความเชื่อมั่นของสังคม หากมีพฤติกรรมที่อาจกระทบต่อมาตรฐานวิชาชีพหรือความเชื่อมั่นของสังคม คุรสภามีหน้าที่ดำเนินการต่อให้ถึงที่สุด แม้ไม่มีผู้ร้องแล้ว การพิจารณาความผิดทางจรรยาบรรณจึงไม่ขึ้นอยู่กับเจตนาของผู้ร้องเพียงฝ่ายเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับบทบาทของคุรสภาในการชำระไว้ซึ่งเกียรติยศของวิชาชีพด้วย นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของการสอบสวน โดยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรือคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจพิจารณาโดยอิสระ การถอนเรื่องไม่ถือเป็นการยุติข้อเท็จจริงหรือยกเลิกความรับผิดชอบแต่อย่างใด

### 3) การพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ

กลไกสำคัญในการกำกับดูแลจรรยาบรรณคือการให้อำนาจแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในการวินิจฉัยชี้ขาดการประพฤติผิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ซึ่งเป็นการกำหนดบทลงโทษของการประพฤติผิดจรรยาบรรณ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดจรรยาบรรณ และจัดการกับกรณีการกระทำผิดจรรยาบรรณ เพื่อให้ได้ผู้ประกอบวิชาชีพที่มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 51 ที่บัญญัติว่า เมื่อคุรสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 52 ให้เลขาธิการคุรสภาเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยไม่ชักช้า ข้อบังคับคุรสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 ซึ่งได้ปรับปรุงจากฉบับเดิม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการตรวจสอบ พิจารณา และดำเนินการทางจรรยาบรรณต่อผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณ โดยเน้นความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีความรวดเร็ว และเน้นการรักษามาตรฐานวิชาชีพและความเชื่อมั่นของสังคมต่อครู (ราชกิจจานุเบกษา, 2568ก) หลักสำคัญของข้อบังคับคุรสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 คือ ทำให้กระบวนการ



สามารถใช้กรณีความผิดร้ายแรงหรือมีหลักฐานชัดเจน โดยไม่ต้องสอบสวน เพื่อให้ดำเนินการได้รวดเร็วมากขึ้น โดยมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

3.1) การพิจารณาเบื้องต้น เมื่อมีเรื่องกล่าวหาเข้ามา ครูสภาอาจสั่งให้มีการพิจารณาเบื้องต้นก่อน ข้อบังคับครูสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 ข้อ 10 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อสำนักงานเลขาธิการครูสภาได้รับเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษแล้ว ให้เลขาธิการตรวจสอบในเบื้องต้น หากเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเรื่องใดพินหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้กล่าวหาหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดให้เสนอคณะกรรมการเพื่อมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา” วรรคสอง กำหนดว่า “การวินิจฉัยของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด และแจ้งมติคณะกรรมการให้ผู้กล่าวหาหรือผู้กล่าวโทษทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง” และวรรคสาม กำหนดว่า “กรณีที่ยังไม่พินกำหนดระยะเวลา ให้สำนักงานเลขาธิการครูสภารับเรื่องไว้และเสนอคณะกรรมการพิจารณาตามวรรคหนึ่งก็ได้” โดยคณะกรรมการในที่นี้คือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

3.2) การสืบสวนหรือสอบสวน หากครูสภาพิจารณาจากรายงานการประพฤติผิดและเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูล ครูสภาจะสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือสอบสวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อไป สำหรับการสืบสวนนั้น ข้อบังคับครูสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 ข้อ 15 กำหนดว่า “ในการสืบสวนข้อเท็จจริงให้เลขาธิการดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยอาจสืบสวนข้อเท็จจริงเอง หรือแต่งตั้งบุคคล หรือคณะอนุกรรมการสืบสวนเป็นผู้ดำเนินการแทน ทั้งนี้ อาจเรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ หรือผู้ใดมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือจัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้” ส่วนการสอบสวนนั้น ข้อบังคับครูสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 ข้อ 17 กำหนดว่า “การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวน จะกระทำได้ต่อเมื่อกรณีมีมูลเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ หรือกรณีที่มีส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นได้ดำเนินการทางวินัยหรือได้ชี้มูลความผิด หรือได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงตามข้อ 12 แล้ว และเลขาธิการเห็นว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ให้เลขาธิการเสนอคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวน”

3.3) การพิจารณาและวินิจฉัยความผิด หลังจากได้รับรายงานผลการสอบสวน คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจะพิจารณาข้อกล่าวหาและกำหนดมติว่า ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางจรรยาบรรณหรือไม่ ดังที่กำหนดใน ข้อบังคับครูสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 ข้อ 57 วรรคหนึ่ง ว่า “เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า”

การพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพต้องเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) ดังนั้น การพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูก



กล่าวโทษ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องตระหนักถึงการรักษาความปลอดภัยของผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ ไม่ให้ได้รับผลกระทบทางลบหรือการคุกคามอันเนื่องมาจากการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ รวมทั้งต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้เดือดร้อนเสียหายจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพด้วย

หลักความได้สัดส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากไม่มีเงื่อนไขเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นไว้อย่างชัดเจน” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) ในประเด็นนี้ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2562) อธิบายเพิ่มเติมว่า แม้รัฐธรรมนูญจะเน้นเรื่องการตรากฎหมาย แต่การใช้อำนาจของรัฐภายใต้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินกว่าที่จำเป็น และต้องมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน การกำหนดโทษหรือการจำกัดสิทธิจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด เช่น โทษเพิกถอนใบอนุญาตต้องใช้ในกรณีความผิดร้ายแรงที่สุด

หลักความเสมอภาค ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) มีนัยสำคัญสองประการ ประการแรกคือ กระบวนการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณต้องปฏิบัติต่อผู้ประกอบวิชาชีพทุกรายอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว และประการที่สองคือผลการพิจารณาโทษของการประพฤติผิดต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันในความผิดลักษณะเดียวกันด้วย

#### 4) การเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตภายใต้หลักกฎหมายปกครอง

การสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้าง เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับนิติสัมพันธ์ (ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย) ระหว่างรัฐกับเอกชนเฉพาะราย การออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 54 กำหนดว่า ใบอนุญาตสามารถถูกเพิกถอนหรือพักใช้ได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือขาดคุณสมบัติที่จำเป็น เช่น กระทำผิดวินัยร้ายแรง มีพฤติกรรมที่ส่งผลเสียต่อวิชาชีพ หรือสถาบันการศึกษา ถูกกล่าวหาทางอาญาในคดีที่กระทบต่อความน่าเชื่อถือของวิชาชีพ (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) การเพิกถอนและการพักใช้ใบอนุญาตเป็นการยกเลิกสิทธิในการได้รับอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพได้ เมื่อถูกเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตจึงทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถประกอบวิชาชีพได้ การเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตต้องมีเหตุผลชอบด้วยกฎหมายและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้แย้งได้

สำหรับการอุทธรณ์นั้นเป็นกลไกสำคัญที่ต้องมีช่องทางอุทธรณ์และโต้แย้งคำสั่ง ซึ่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44-45 (ราชกิจจานุเบกษา, 2539) การเพิกถอนใบอนุญาตต้องมีเหตุผลทางกฎหมายและข้อมูลข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบได้ ซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 (ราชกิจจานุเบกษา, 2568ก) หากครูถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยไม่มี การแจ้งข้อกล่าวหา หรือไม่มีโอกาสชี้แจง อาจละเมิดหลักสิทธิในการรับฟังและความเป็นธรรมในการพิจารณา ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง นอกจากนี้หากกระบวนการอุทธรณ์ไม่เปิดเผย ไม่เป็นกลาง หรือไม่มีเหตุผลรองรับ อาจเข้าข่ายการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ



เสียหายจากกระบวนการดังกล่าวสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ในทางกฎหมาย ครูที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการครูสภา ตามข้อบังคับครูสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 (ราชกิจจานุเบกษา, 2568ก) กล่าวได้ว่าในการดำเนินงานของครูสภาที่ใช้อำนาจรัฐนั้นมีการคุ้มครองสิทธิและกลไกการอุทธรณ์รองรับตามกฎหมายปกครอง

## 2. มาตรฐานการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักนิติธรรมและความโปร่งใส

### 2.1 การบังคับใช้กฎหมายปกครองและการออกคำสั่งทางปกครอง

การออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ราชกิจจานุเบกษา, 2539) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและตรวจสอบได้ โดยมีขั้นตอนหลักดังนี้

1) แจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจง ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและเหตุผลก่อนมีคำสั่ง มีสิทธิแสดงพยานหลักฐานหรือโต้แย้งข้อกล่าวหา

2) พิจารณาอย่างเป็นกลางและรอบด้าน หน่วยงานต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและกฎหมายอย่างรอบคอบ ห้ามมีอคติหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในการตัดสินใจ

3) ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องระบุเหตุผลประกอบคำสั่งอย่างชัดเจน ต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือร้องเรียน

4) เปิดเผยผลการพิจารณาอย่างโปร่งใส ต้องเปิดเผยคำสั่งแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากไม่เปิดเผย ต้องมีเหตุผลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

### 2.2 หลักธรรมาภิบาลและการคุ้มครองสิทธิ

ตามหลักธรรมาภิบาล หน่วยงานผู้ใช้อำนาจรัฐต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตหรือการลงโทษทางจรรยาบรรณ มีหลักฐานรองรับและสามารถตรวจสอบได้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ เช่น ข้อบังคับครูสภาว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ และข้อบังคับครูสภาว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ และมีการตรวจสอบภายในและภายนอก โดยมีระบบติดตามผลการดำเนินงาน และเปิดช่องทางให้บุคคลภายนอกตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพแสดงความคิดเห็น เช่น ในการประเมินคุณสมบัติหรือการสอบสวน ได้ให้โอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งข้อกล่าวหา มีการรับฟังเสียงจากผู้มีส่วนได้เสีย เช่น การปรับปรุงข้อบังคับหรือมาตรฐานวิชาชีพควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากครูและผู้บริหาร นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยการมีระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เป็นธรรม ซึ่งหากผู้ประกอบวิชาชีพไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาการออกและต่ออายุใบอนุญาตหรือการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณ สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการครูสภาได้ โดยมีขั้นตอนชัดเจนและไม่เลือกปฏิบัติ

### 2.3 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใส

สิทธินี้ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้



อย่างมีประสิทธิภาพ (ราชกิจจานุเบกษา, 2540) โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น ครูหรือบุคลากรทางการศึกษา มีสิทธิขอรับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับตนเอง เช่น ผลการพิจารณาใบอนุญาต การสอบสวนทางจรรยาบรรณ หรือคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลที่ไม่เป็นความลับหรือไม่กระทบต่อความมั่นคงหรือสิทธิของบุคคลอื่น และหากหน่วยงานปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล ต้องมีเหตุผลชัดเจนและสามารถอุทธรณ์ได้ การเปิดเผยผลการพิจารณาต้องไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น และต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

สรุปได้ว่า การควบคุมวิชาชีพดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยเริ่มจากการออกและต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการคัดกรองผู้เข้าสู่วิชาชีพ และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐานตลอดการดำรงอยู่ในวิชาชีพ ซึ่งการใช้อำนาจเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์การแจ้งสิทธิอุทธรณ์และความโปร่งใส เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐมีความชอบธรรมและตรวจสอบได้

### การวิเคราะห์การดำเนินการที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษา

การวิเคราะห์การดำเนินการที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษาสะท้อนให้เห็นการใช้หลักกฎหมายปกครองในการส่งเสริมการดำเนินงานใช้อำนาจทางปกครองให้มีความเข้มแข็งและชอบธรรมยิ่งขึ้นในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่ใช้อำนาจรัฐ การวิเคราะห์นี้ได้มุ่งเน้น ความเฉพาะเจาะจงไปยังกลไกการควบคุมวิชาชีพทั้งการออกและต่ออายุใบอนุญาต และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ

#### 1. การดำเนินการสำหรับการออกและต่ออายุใบอนุญาต

การดำเนินการนี้มุ่งเน้นการใช้ใบอนุญาตเป็นกลไกคัดกรองการเข้าสู่วิชาชีพ และการควบคุมคุณภาพของการคงอยู่ในวิชาชีพ ประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่

1.1 การใช้หลักความเสมอภาคในการคัดกรองผู้ขอรับใบอนุญาตอย่างเคร่งครัด เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพความชอบธรรมในการคัดกรองการเข้าสู่วิชาชีพ การพิจารณาการออกใบอนุญาตถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล จึงต้องดำเนินการตามหลักความเสมอภาคที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสาม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) ซึ่งห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น การดำเนินการต้องให้ผู้ที่ยื่นขอรับใบอนุญาตทุกคนได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมและเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะมีภูมิหลังแตกต่างกัน เช่น ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ หรือการศึกษาอบรม ครูสภาต้องดำเนินการโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การยึดมั่นหลักนี้อย่างเคร่งครัดจะช่วยให้ได้บุคคลที่มีคุณลักษณะและคุณภาพเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพอย่างแท้จริง

1.2 การเชื่อมโยงกิจกรรมพัฒนาตนเองกับการปฏิบัติงานจริงอย่างเข้มข้นในการต่ออายุใบอนุญาต เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมคุณภาพการคงอยู่ในวิชาชีพ การต่ออายุใบอนุญาตถือเป็นกลไกสำคัญในการประเมิน การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพ ตามประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. 2567 ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทุกประเภทจะต้องมีคุณสมบัติตาม มาตรฐานการปฏิบัติงาน (ข้อ 4 (ค)) ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะหรือพฤติกรรมปฏิบัติงานและการพัฒนางานที่ต้องฝึกฝนตนเองอย่างต่อเนื่อง และต้องเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาตามที่กำหนดใน ข้อ 5 (ราชกิจจานุเบกษา, 2567ข) การทำให้กิจกรรมพัฒนาตนเองสะท้อนถึงการพัฒนาตนเองและพัฒนาวิชาชีพของผู้ถือ



ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอย่างแท้จริง จะทำให้การต่ออายุใบอนุญาตเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและสะท้อนความก้าวหน้าในวิชาชีพตามเจตนารมณ์ของการพัฒนาวิชาชีพอย่างแท้จริง

## 2. การดำเนินการสำหรับการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ

การดำเนินการนี้มุ่งเน้นการเสริมสร้างกระบวนการพิจารณาความผิดและบังคับใช้มาตรการลงโทษทางปกครอง เพื่อธำรงไว้ซึ่งเกียรติยศและความน่าเชื่อถือของวิชาชีพ ประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่

2.1 การยกระดับความเร็วและความเด็ดขาดในกระบวนการพิจารณาจรรยาบรรณร้ายแรง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเน้นการดำเนินการที่รวดเร็วของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เนื่องจากเป็นการแสดงถึงการดำเนินงานของคณาจารย์ในการธำรงไว้ซึ่งเกียรติยศของวิชาชีพ นอกจากนี้การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบเพื่อประโยชน์สาธารณะ การเร่งรัดกระบวนการในกรณีความผิดร้ายแรงหรือมีหลักฐานชัดเจน เป็นหลักสำคัญของข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568 (ราชกิจจานุเบกษา, 2568ก) เพื่อให้สามารถดำเนินการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณได้รวดเร็วยิ่งขึ้น การดำเนินการนี้ถือเป็นการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการควบคุมวิชาชีพ (สฎายุ ธีระวณิชยัตระกูล และคณะ, 2024)

2.2 การกำหนดมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษตามหลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาค เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางปกครอง ในการพิจารณาความผิดทางจรรยาบรรณ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการลงโทษ 5 ระดับ (ยกข้อกล่าวหา ตกเดือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 5 ปี และเพิกถอนใบอนุญาต) ตามมาตรา 54 การกำหนดโทษเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ตามมาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในการกำหนดโทษหรือการจำกัดสิทธิมีความสอดคล้องกับระดับความผิด เช่น โทษเพิกถอนใบอนุญาตต้องใช้ในกรณีความผิดร้ายแรงที่สุด นอกจากนี้ยังยึดหลักความเสมอภาค โดยผลการพิจารณาโทษของการประพฤติผิดใช้มาตรฐานเดียวกันในความผิดลักษณะเดียวกัน เพื่อให้การใช้อำนาจนี้เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมทางปกครอง

จากการวิเคราะห์การดำเนินการทั้งสองกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงประยุกต์ใช้หลักกฎหมายปกครองในการเสริมกลไกการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การกำกับดูแลวิชาชีพมีความชอบธรรมและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

การวิเคราะห์นี้แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายปกครองในการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษาอย่างเป็นระบบและครอบคลุม เพื่อรักษามาตรฐานของการเป็นวิชาชีพควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด โดยมองการควบคุมวิชาชีพตลอดวงจรตั้งแต่การเข้าสู่ การคงอยู่ และการออกจากวิชาชีพ ผ่านกลไกการทำงานของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและการกำกับดูแลจรรยาบรรณของวิชาชีพ ซึ่งเป็นการก้าวข้ามการมองการควบคุมวิชาชีพเพียงด้านจรรยาบรรณในมุมมองเดิม บทความชี้ให้เห็นถึงแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ในการใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นกลไกคัดกรองผู้เข้าสู่วิชาชีพทางการศึกษาซึ่งต้องดำเนินการตามหลักความเสมอภาค และกำกับการพัฒนาวิชาชีพที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานจริงแทนการประเมินแบบทั่วไป



รวมทั้งนวัตกรรมทางกฎหมายในข้อบังคับคุรุสภา พ.ศ. 2568 ที่เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพดำเนินการกับกรณีความผิดร้ายแรงหรือมีหลักฐานชัดเจนได้รวดเร็วขึ้นโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการสอบสวนที่ล่าช้า และที่สำคัญคือการสร้างมาตรฐานการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ ที่ต้องยึดถือหลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาค เพื่อให้ผลการพิจารณาโทษในความผิดลักษณะเดียวกันเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการรักษาสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ประกอบวิชาชีพ

### บทสรุป

บทความได้วิเคราะห์อำนาจทางปกครองและการดำเนินการของหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพในการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษา ในฐานะที่เป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 สภาวิชาชีพใช้อำนาจทางปกครองในการควบคุมวิชาชีพผ่านทางออกและต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และการควบคุมจรรยาบรรณของวิชาชีพ ในรูปแบบของการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง ที่ดำเนินการตามหลักนิติธรรมและความโปร่งใส ในการควบคุมวิชาชีพนั้น หน่วยงานดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษาอย่างเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและสังคมโดยรวม ผ่านการคัดกรองผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเสมอภาค การเชื่อมโยงกิจกรรมพัฒนาตนเองและวิชาชีพในการต่ออายุใบอนุญาต การเร่งรัดกระบวนการพิจารณาการประพฤติผิดทางจรรยาบรรณ รวมถึงการพิจารณาโทษอย่างเป็นมาตรฐาน องค์ความรู้ที่ได้จากการวิเคราะห์นี้ขยายมุมมองเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพให้กว้างขวางและครอบคลุมมิติทางกฎหมายปกครองมากขึ้น พร้อมทั้งเป็นแนวทางสำหรับสภาวิชาชีพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นธรรม เพื่อมุ่งสู่การยกระดับคุณภาพครูและธำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อวิชาชีพทางการศึกษาอย่างยั่งยืน

### เอกสารอ้างอิง

- พรชนก ชัยสิทธิ์. (2568). องค์กรวิชาชีพกับการเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา*, 7(3), 149-166.
- เพียงเพ็ญ จิรัชัย ประภัสสร วงษ์ดี ปกรณ์ สุปินานนท์ พรรษา เอกพรประสิทธิ์ สมศักดิ์ จัตตุพรพงษ์ เสกสรรค์ แยมพินิจ ไสพล มีเจริญ และจักรพรรดิ วิชา. (2564). รูปแบบการส่งเสริม กำกับและควบคุมการประกอบวิชาชีพ และจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา. *วารสารการบริหารและนวัตกรรมการศึกษา*, 4(3), 58-80.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2539). *พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113, ตอนที่ 60 ก, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). *พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 52 ก, วันที่ 11 มิถุนายน 2546.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124, ตอนพิเศษ 51 ง, วันที่ 27 เมษายน 2550.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2556). *ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพ พ.ศ. 2556*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 130, ตอนพิเศษ 130 ง, วันที่ 4 ตุลาคม 2556.



- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 68 ง, วันที่ 20 มีนาคม 2562.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2565). *ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2565*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139, ตอนพิเศษ 292 ง, วันที่ 15 ธันวาคม 2565.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2567ก). *ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2567*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 141, ตอนพิเศษ 73 ง, วันที่ 13 มีนาคม 2567.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2567ข). *ประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. 2567*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 141, ตอนพิเศษ 168 ง, วันที่ 19 มิถุนายน 2567.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2567ค). *ประกาศคุรุสภา เรื่อง การรับรองปริญญาและประกาศนียบัตรทางการศึกษา ตามมาตรฐานวิชาชีพเพื่อการประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2567*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 141 ตอนพิเศษ 35 ง ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2567.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2568ก). *ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2568*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 142, ตอนพิเศษ 257 ง, วันที่ 30 กรกฎาคม 2568.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2568ข). *ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการส่งเสริมยกย่อง และพัฒนาวิชาชีพไปสู่ความเป็นเลิศในสาขาต่าง ๆ พ.ศ. 2568*. เล่ม 142 ตอนพิเศษ 225 ง วันที่ 20 มิถุนายน 2568.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิสูตร ฟองศิริไพบูลย์. (2545). วิชาชีพกับองค์กรวิชาชีพ. *สารศิริราช*, 54(8), 498-505.
- สฎายุ ธีระวณิชย์ตระกูล เชษฐ์ ศิริสวัสดิ์ ภัทรมนัส ศรีตระกูล และ วัทัญญา นาวิเศษ. (2024). ข้อเสนอทางกฎหมาย ต่อการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 53(4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2567)), 1204-1243.