



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ข้อเสนอทางกฎหมายต่อการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา

ชื่อผู้แต่ง: สฎายุ อีระวนิชตระกูล, เชษฐ ศิริสวัสดิ์, ภัทรมนัส ศรีตระกูล, วทัญญู นาวิเศษ

การอ้างอิงที่แนะนำ: สฎายุ อีระวนิชตระกูล, เชษฐ ศิริสวัสดิ์, ภัทรมนัส ศรีตระกูล, วทัญญู นาวิเศษ, 'ข้อเสนอทางกฎหมายต่อการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา' (2567) 53(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1204.

ผู้สนับสนุนหลัก



SAIJO DENKI

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle



**SATYAPON
& PARTNERS**

THAILAND Intellectual Property Law Firm

**Baker
McKenzie.**

ผู้สนับสนุนร่วม

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.



DEJ-UDOM & ASSOCIATES
Attorneys-at-Law



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th



ข้อเสนอทางกฎหมายต่อการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการ
ทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา*
Recommendations for Revision of Laws relating to
Procedure of Ethical Conduct in the Educational
Profession of the Teachers' Council in Thailand

สฎายุ ธีระวนิชตระกุล

รองศาสตราจารย์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Sadayu Teerawanichtrakul

Associate Professor, Faculty of Education, Burapha University

เชษฐ ศิริสวัสดิ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Chade Sirisawat

Assistant Professor, Faculty of Education, Burapha University

ภัทรมนัส ศรีตระกุล¹

อาจารย์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Phattharamanat Srित्रakul

Lecturer, Faculty of Education, Chiang Mai University

* บทความฉบับนี้เรียบเรียงมาจากการวิจัยเรื่อง การศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สัญญาเลขที่ 133/2565.

¹ ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author).

วาทัญญ นาวิเศษ

อาจารย์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Watanyu Nawiset

Lecturer, Faculty of Education, Burapha University

วันที่รับบทความ 2 มิถุนายน 2567; วันที่แก้ไขบทความ 1 ตุลาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ 2 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา การดำเนินการทางการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระยะ โดยเน้นการสังเคราะห์เอกสารเป็นหลัก ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา ระยะที่ 2 ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษากับวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ และระยะที่ 3 นำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา ด้วยวิธีตามแนวปฏิบัติพื้นฐานในการแก้ปัญหาคอขวดรวมทั้งการแก้ปัญหาระยะสั้น และระยะยาว

ผลการวิจัยจากการศึกษา ระยะที่ 1 พบว่า ปัญหาหลักของกระบวนการดำเนินการของคุรุสภามีลักษณะการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง อีกทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพขาดการบูรณาการกัน นอกจากนี้โครงสร้างคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) ขาดความเป็นกลาง เพราะต้องรับผิดชอบภารกิจอื่นเช่นกัน ในส่วนระยะที่ 2 การเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา และวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า (1) วิชาชีพอื่น 6 วิชาชีพในประเทศไทย ทุกวิชาชีพมีส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่ ด้านเจตนาธรรมของกฎหมาย ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านการวินิจฉัยชี้ขาด โดยทุกวิชาชีพมีหลักการร่วมกันว่าคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สั่งลงโทษกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์จะต้องไม่ซ้อนทับกันทั้งในเชิงคณะกรรมการและในเชิงบุคคล และมีส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่ ด้านสิทธิการกล่าวหา หรือกล่าวโทษ ด้านการรับข้อกล่าวหาและข้อกล่าวโทษ ด้านกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และด้านการอุทธรณ์ (2) วิชาชีพทางการศึกษา



ในต่างประเทศ จำนวน 10 ประเทศ หรือเขตการปกครองพิเศษ ส่วนใหญ่ข้อบังคับทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาจะบูรณาการกับมาตรฐานวิชาชีพครู และมีการบูรณาการการกำหนดแนวทางการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษากับด้านวินัยและการลงโทษจะอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน อีกทั้งมีการกระจายอำนาจหน่วยงานดำเนินการทางระบบบริหารงานบุคคลในส่วนของ การดำเนินโทษครูทางวินัยและจรรยาบรรณ และในระยะที่ 3 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย ควรเน้นการแก้ปัญหาระยะสั้นก่อน เนื่องจากกระบวนการแก้ไขกฎหมายลำดับรองทำได้ง่ายกว่าและใช้เวลาน้อยกว่า โดยเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภาออกจากส่วนกลาง โดยให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ตั้งอนุกรรมการเพื่อดูแลเฉพาะด้านจรรยาบรรณของวิชาชีพโดยตรง และให้คุรุสภาเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งไม่รับคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษในกรณีที่พบเรื่องร้องเรียน ซึ่งไม่เข้าข่าย ต้องรับไว้พิจารณาแต่แรกได้

คำสำคัญ : การปรับปรุงกฎหมาย, กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ, คุรุสภา

Abstract

This study aims to provide recommendations for improving the legal framework governing the code of conduct proceedings for the teaching profession by the Teachers Council of Thailand. The study is divided into three phases, primarily focusing on document synthesis. Phase 1 examines the current state and issues related to the code of conduct proceedings for the teaching profession by the Teachers Council. Phase 2 compares the laws related to the code of conduct proceedings for the teaching profession with those of other professions, both domestically and internationally. Phase 3 provides recommendations for improving the legal framework governing the code of conduct proceedings for the teaching profession by the Teachers Council, following the basic problem-solving approach covering short-term and long-term solutions.

The research findings are in 3 phases; In the first phase, the study of the current state and issues related to the code of conduct proceedings for the teaching profession by the Teachers Council revealed that the main problem lies in the centralized nature of the proceedings. Additionally, the laws and regulations related to the code of conduct proceedings lack integration. The structure of the Professional

Standards Committee (PSC) lacks impartiality, and this crucial mechanism of the process is responsible for other tasks. In the second phase, the comparative study of laws related to the code of conduct proceedings for the teaching profession and other professions, both domestically and internationally, found that (1) The six other professions in Thailand share similarities in terms of the intent of the law, related laws, and the final judgment. All professions have a common principle that the committee responsible for imposing penalties and the committee responsible for considering appeals must not overlap, both in terms of the committee and the individuals involved. However, there are differences in the rights to accuse or file complaints, the acceptance of accusations and complaints, the process of considering accusations or complaints, and the appeal process. (2) In the teaching profession across 10 countries or special administrative regions, the code of conduct regulations for teachers is mostly integrated with the professional standards for teachers. The guidelines for conducting code of conduct proceedings for teachers are integrated with discipline and punishment are included in the same legislation. Additionally, there is a decentralization of authority in the personnel management system regarding disciplinary actions and code of conduct proceedings for teachers. In the third phase, the recommendations for improving the legal framework suggest focusing on short-term solutions first, as the process of amending subordinate laws is easier and less time-consuming. It is proposed that the legal framework be amended to decentralize the code of conduct proceedings for the teaching profession by the Teachers Council from the central level. The Professional Standards Committee should appoint a subcommittee to directly oversee the code of conduct aspect of the profession. Moreover, the Teachers Council should amend subordinate laws to grant the secretary-general the authority to reject accusations or complaints that are found to be inadmissible from the outset.

Keywords: law revision, ethical procedure, Teacher's Council

1. บทนำ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ทำให้การประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ได้แก่ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ที่บัญญัติขึ้นแทนพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา ยกเว้นบุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษานอกระบบ กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คุรุสภา) ในฐานะนิติบุคคลและองค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งในส่วนของ 5 ได้กำหนดการประกอบวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษา เป็นวิชาชีพที่ต้องขอรับใบประกอบอนุญาตวิชาชีพ

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (1) ได้กำหนดการกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ และให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 (2) ในการควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ดังนั้น คุรุสภาจึงมีหน้าที่ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการปฏิบัติตนอันเป็นแบบแผนในการประพฤติตนของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ต้องถือปฏิบัติ และมาตรา 20 (2) บัญญัติให้มีบทลงโทษต่อผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาด้วย โดยมาตรา 25 (2) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาสำหรับการกำกับดูแลการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

ในส่วนกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภายุติไว้ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 51 - 54 โดยในแต่ละมาตรามีลักษณะเป็นการกำหนดกระบวนการในการดำเนินการที่ต่อเนื่องกันไปตั้งแต่ขั้นรับเรื่องในมาตรา 51 จนถึงกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในมาตรา 54 ซึ่งกฎหมายวางหลักสำคัญไว้ กล่าวคือ มาตรา 51 กำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาต

ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือบุคคลอื่น มีสิทธิยื่นเรื่องต่อคุรสภา ทั้งนี้ ภายในอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพัตติผิดและรู้ตัวผู้ประพัตติผิด อนึ่ง การถอนเรื่องที่ยื่นไว้แล้ว ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

โดยเมื่อมีการยื่นเรื่องเข้ามาตามมาตรา 51 แล้ว ขั้นตอนต่อมาตามมาตรา 52 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่รับเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษทั้งหมดตามมาตรา 51 และต้องเสนอเรื่องต่อเลขาธิการคุรสภา (เลขาธิการ) เพื่อนำเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยพลัน มาตรา 53 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการ โดยให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีหน้าที่แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมสำเนาเรื่องให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มการพิจารณา ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษมีสิทธิยื่นคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพหรืออนุกรรมการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกำหนด และมาตรา 54ให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพในการวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) ยกข้อกล่าวหา (2) ตักเตือน (3) ภาคทัณฑ์ (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินห้าปี หรือ (5) เพิกถอนใบอนุญาต

จากการวิเคราะห์หลักการตามมาตรา 51 ถึงมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 พบว่า การดำเนินการในทุกเรื่องต้องมีเริ่มเสนอเรื่องจากเลขาธิการ เพื่อเสนอเรื่องดังกล่าวต่อไปยังคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) โดยต้องทำการสืบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่ต้องรับผิดชอบดูแลทุกพื้นที่ที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งมีจำนวนมาก แม้จะเป็นกรณีการกระทำผิดเดียวกันที่มีการสอบข้อเท็จจริงหรือการสอบวินัยจากต้นสังกัดแล้วก็ต้องเริ่มกระบวนการดำเนินการใหม่ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับคุรสภาว่าด้วยการพิจารณาการประพัตติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาของคุรสภาเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ต้องมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติทางปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาอุปสรรคในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะการรวมศูนย์อำนาจในการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาไว้ที่คุรสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

จากการศึกษากฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา พบว่า แนวทางการปฏิบัติการสำหรับคุรสภาที่ใช้เวลาในการดำเนินการ

ค่อนข้างมาก ภายใต้ข้อบ่งชี้ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา ในทุกสังกัดทั่วประเทศ เนื่องจากครุสภาเป็นสภาวิชาชีพครูแห่งเดียวของประเทศไทย แม้กฎหมาย ให้สถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรมหาชนที่สามารถใช้อำนาจทางปกครองต่อผู้ประกอบการ วิชาชีพทางการศึกษาได้ แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด แตกต่างจากกรณีของกระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กระบวนการจะดำเนินการโดยต้นสังกัดที่รับผิดชอบเฉพาะบุคลากร ในสังกัดเท่านั้น แตกต่างจากกรณีของครุสภา โดยการดำเนินการทุกอย่างทุกขั้นตอนยังมีลักษณะของ การรวมศูนย์ แต่ต้องรับผิดชอบรับเรื่องร้องเรียน กล่าวหา กล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทางการศึกษา จากทั่วประเทศ เนื่องจากการดำเนินการตามกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพ หลักการตามบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นนั้น การกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าผู้ประกอบการวิชาชีพ ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ กฎหมายมีเจตนาให้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ครุสภาเนื่องจากระบุให้ กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพต้องแจ้งเรื่องต่อครุสภาทั้งสิ้น ดังนั้นทั่วประเทศ จึงต้องมีการแจ้งเรื่องไปยังครุสภาหน่วยงานเดียวเท่านั้น ซึ่งผู้ประกอบการวิชานั้นมีทั้งในส่วนของรัฐ และเอกชน มีเป็นจำนวนมาก แต่มีหน่วยงานตั้งรับเพียงหน่วยงานเดียว โดยกฎหมายยังไม่มีเปิดช่อง ให้มีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่หรือจังหวัดหรือภูมิภาคดำเนินการได้ ดังนั้นแล้วภารกิจ ในการดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ในความรับผิดชอบของครุสภา ซึ่งภาพรวมแล้วไม่สอดคล้องกับข้อบ่งชี้ ความรับผิดชอบที่ต้องดูแลทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่เพื่อให้ได้ข้อมูลสภาพปัญหาที่ชัดเจน ยังต้องทำการวิจัยเพื่อรวบรวมข้อมูลอีกครั้ง

การศึกษาครั้งนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการ ทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของครุสภา ซึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจะทำการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างหรือปรับปรุงกฎหมาย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพ ทางการศึกษา และวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของหลัก กฎหมายดังกล่าวนำไปสู่คำตอบเกี่ยวกับหลักกฎหมายหรือกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อหา คำตอบที่ดีที่สุด (Best Solution)² มาใช้ในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทาง จรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของครุสภาให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ในบริบทปัจจุบัน ตลอดจนนำไปสู่ประสิทธิภาพของการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของครุสภา ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น

² Maher M. Dabbah, *International and Comparative Competition Law* (Oxford University Press 2010) 30-48.

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหากระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา และวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา

3. กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

กรอบแนวคิดการศึกษานี้ โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา ขอบเขตเนื้อหาประกอบด้วย การศึกษา (1) หลักการ แนวคิด ทฤษฎีด้านจริยธรรมเกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณ (Code of Ethics) (2) หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจรรยาบรรณ (3) หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดในการวิจัย (4) ขอบเขตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2556 ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติ

ผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2563 ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณ พ.ศ. 2550 ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพ พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (5) ขอบเขตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา โดยการวิเคราะห์ปัญหาใช้หลักการของ Scott, J.³

2. การศึกษากฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพของวิชาชีพอื่นในประเทศไทยและกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพของวิชาชีพต่างประเทศ โดยใช้การศึกษาเปรียบเทียบตามแนวคิดของ Bereday⁴ ในการวิเคราะห์

3. นำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา โดยใช้แนวคิดของ McNamara⁵

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก แบ่งการศึกษาเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพและปัญหา ด้วยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและประชุมสนทนากลุ่มกับผู้เกี่ยวข้อง ระยะที่ 2 ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยการศึกษาข้อมูลด้านกฎหมายการศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักการทฤษฎีและแนวคิด ทางการบริหารองค์กร กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาและวิชาชีพอื่น ๆ แล้วใช้หลักการการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) ความคล้ายคลึงและความแตกต่างของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและวิชาชีพทางการศึกษาในต่างประเทศที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง และระยะที่ 3 ศึกษาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย ด้วยการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย และทำการปรับปรุงเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภาที่สมบูรณ์ นำเสนอแยกตามระยะของการวิจัย ดังนี้

4.1 ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหากระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา เครื่องมือวิจัย ประกอบด้วย

³ John Scott, *A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research* (Cambridge Press 1990) 25, 30.

⁴ George Z. F. Bereday, *Comparative Method in Education* (Holt, Rinehart and Winston Press 1964) 08, 25.

⁵ Kathleen R. McNamara, 'Consensus and Constraint: Ideas and Capital Mobility in European Monetary Integration' (1999) 37(3) *Journal of Common Market Studies* 455, 476.

4.1.1 แบบสอบถามเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 โดยเป็นประเด็นคำถามเดียวกับการสนทนากลุ่มแต่ใช้เป็นทางเลือกให้ผู้ร่วมเสวนากลุ่มให้ข้อมูลคู่ขนานกับการเสวนากลุ่ม ในกรณีที่ ไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลด้วยวาจาต่อที่ประชุม

4.1.2 แบบคำถามที่ใช้ในการเสวนากลุ่มครั้งที่ 1 และ 2 โดยเป็นหัวข้อคำถามที่ใช้ในการนำเสวนากลุ่มทั้ง 2 ครั้ง โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จำนวน 3 คน

4.1.3 เครื่องมือในการบันทึกเสียง และภาพ ประกอบด้วย โทรศัพท์มือถือและแท็บเล็ต

4.2 ระยะที่ 2 ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาและวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ เครื่องมือวิจัย ประกอบด้วยแบบวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อนำประเด็นมาเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของครูสภา

4.3 ระยะที่ 3 ศึกษาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้วยกระบวนการเปรียบเทียบข้อมูลเพื่อนำมาปรับใช้ให้ถูกต้องกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งประยุกต์ใช้หลักการแนวคิดของ McNamara ประกอบด้วย การระบุปัญหา การกำหนดทางเลือก การตัดสินใจ และการให้ข้อเสนอแนะขั้นตอนการดำเนินการทางวิจัย โดยนำเสนอเป็นแนวทางการแก้ปัญหาระยะสั้นและระยะยาว

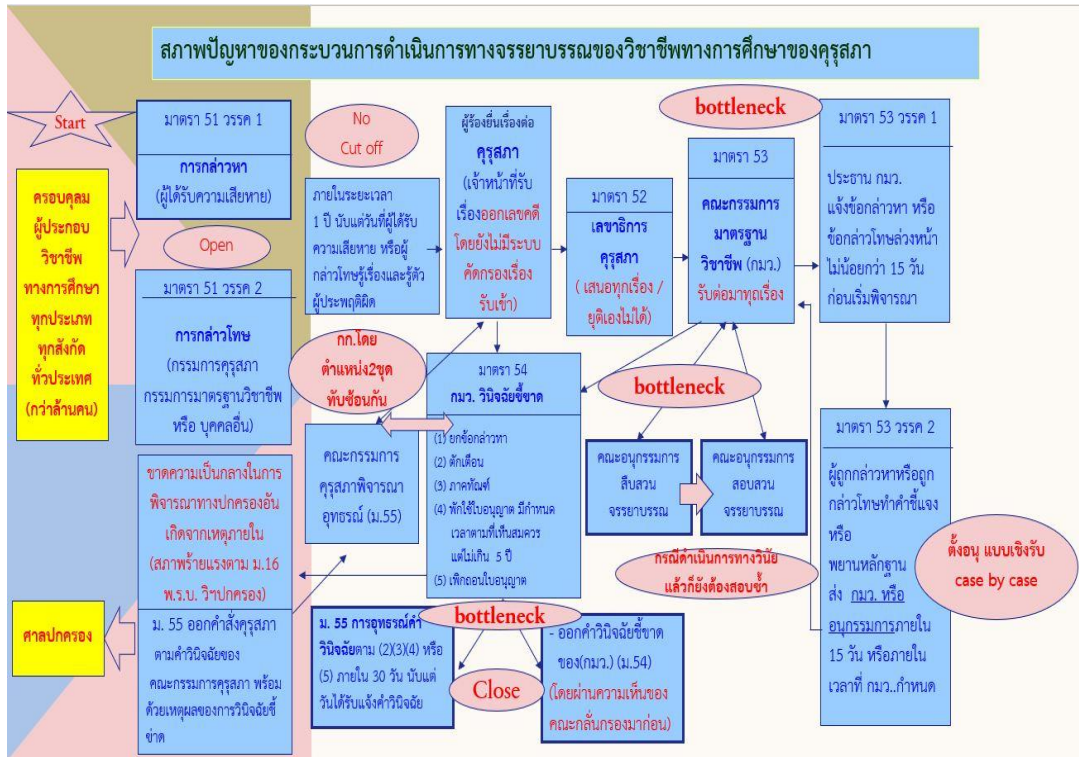
5. ผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายวิชาชีพทางการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยเน้นการสังเคราะห์เอกสารจากกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ

5.1 ผลการศึกษาสภาพและปัญหากระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา

จากการสังเคราะห์ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา ประกอบด้วย พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2556 และข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิด

จรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สามารถวิเคราะห์ประเด็นสภาพปัญหาและ การดำเนินงานทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา ดังภาพ



ภาพที่ 2 แสดงสภาพปัญหาของการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา ของครูสภา

แผนผังกระบวนการที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาของกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณ ของวิชาชีพทางการศึกษาของครูสภาซึ่งถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ที่เป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการดำเนินการนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางทฤษฎี ระบบ (System Approach)⁶ พบว่า การดำเนินการรับเข้าจะเริ่มจากมาตรา 51 ซึ่งเป็นการรับเรื่อง กล่าวหาหรือกล่าวโทษเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของ ครูสภา เนื่องจากมาตรา 51 เปิดช่องให้การร้องเรียนทำได้ทั้งผู้เสียหายและบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย ทำให้การรับเข้าของระบบเปิดกว้างรองรับการร้องเรียนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่มาจาก ทุกสังกัดทั่วประเทศกว่าล้านคนเข้ามาในกระบวนการได้ โดยทุกเรื่องที่ผ่านมาตามมาตรา 51 จะมี

⁶ Vestov, 'System Approach Towards Development of Rule-of-Law State' (2012) 12(2). Journal of Economics Management and Law 99,103.

การดำเนินการเข้าสู่มาตรา 52 ทั้งหมด โดยการสำรวจสภาพปัญหาจากการสัมภาษณ์ ผู้ปฏิบัติพบว่า มีการลงรับและรับเรื่องเข้ามาสู่ระบบทุกเรื่องร้องเรียนเสนอต่อไปยังเลขาธิการเพื่อเสนอต่อไปยัง คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพทุกเรื่องโดยไม่สามารถส่งยุติเรื่องเองได้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาจะเริ่ม ไปมีลักษณะกระจุยตัว (Bottleneck หรือ คอขวด) อยู่ที่ยกพิจารณาของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งมาตรา 53 เทียบเคียงตามแนวทางที่เป็นไปตามทฤษฎีระบบ (System Approach) จะเข้าสู่ระยะของ “Process” แม้กฎหมายมาตรา 53 วรรคสองจะเปิดช่องให้ตั้งอนุกรรมการมาทำหน้าที่พิจารณาแทนได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวยังคงมีลักษณะเชิงรับ เป็นการเสนอตั้งอนุกรรมการแบบรายกรณี เมื่อมีเรื่อง เข้ามาจึงค่อยตั้งเป็นเรื่อง ๆ ไป และเมื่ออนุกรรมการพิจารณาแล้วก็ต้องเสนอเรื่องกลับมาที่คณะกรรมการ มาตรฐานวิชาชีพเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 54 โดยในทางปฏิบัติจะมีการผ่านการกลั่นกรองเรื่อง และให้ความเห็นมาจากอนุกรรมการก่อน ซึ่งทั้งหมดต้องใช้ระยะเวลา ประกอบกับคณะกรรมการ มาตรฐานวิชาชีพมีบทบาทอำนาจและหน้าที่กว้างขวางทั้งภารกิจด้านการพิจารณาจรรยาบรรณของ วิชาชีพและภารกิจอื่น ๆ อีกมากมาย

เมื่อได้ผลการวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 54 จากมติที่ประชุมของคณะกรรมการมาตรฐาน วิชาชีพแล้ว เทียบเคียงตามแนวทางทฤษฎีระบบ จะเข้าสู่ระยะของ “Output” ซึ่งผลวินิจฉัยชี้ขาด ดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้ถูกออกคำสั่งตามมาตรา 54 มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตาม มาตรา 55 โดยมีคณะกรรมการคຸຣສາຳเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว แต่กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 ตำแหน่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่เป็นผู้พิจารณาตามมาตรา 54 เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการคຸຣສາຳซึ่งเป็นองค์คณะที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 55 ดังนั้นจึงนำไปสู่ปัญหาในเชิงความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (6) เนื่องจากเป็นผู้ที่เคยพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ มาก่อน หากมีกรณีที่ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประเด็นดังกล่าวนี้อาจเป็นเหตุผลของ การพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลการวิจัยในระยะที่ 1 พบว่า สภาพปัญหากระบวนการดำเนินการทาง จรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคຸຣສາຳ โดยรวมตามกลไกที่ถูกออกแบบกระบวนการ ดำเนินการไว้ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังมีลักษณะการทำงาน ที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยการดำเนินการในทุกเรื่องเป็นบทบาทหน้าที่ในความรับผิดชอบของ คຸຣສາຳ (ส่วนกลาง) ซึ่งกระบวนการส่งต่อเรื่องรับเข้าต้องมีการสั่งการจากเลขาธิการเพื่อเสนอเรื่อง ดังกล่าวต่อไปยังคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ดูแลในทุกพื้นที่ทั้งประเทศ ครอบคลุมผู้ประกอบการ วิชาชีพทางการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งมีจำนวนมาก ในขณะที่ส่วนกลางมีเจ้าหน้าที่ในจำนวนที่ จำกัด แม้คຸຣສາຳส่วนกลางจะมีการกระจายเจ้าหน้าที่ไปอยู่ในจังหวัดทุกจังหวัด แต่เจ้าหน้าที่คຸຣສາຳ

ในแต่ละจังหวัดบทบาทที่รับผิดชอบจะไม่เกี่ยวข้องกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพโดยตรง เมื่อกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาต้องรอการสั่งการเริ่มต้นจากส่วนกลางก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า เนื่องจากที่ ทุกเรื่องกล่าวหากว่าโทษผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจากทุกสังกัดทั่วประเทศต้องไปเริ่มกระบวนการจากส่วนกลางทั้งหมด เพราะต้องรอการสั่งการจากส่วนกลางออกมาก่อนถึงตั้งคณะกรรมการได้ แม้คุรุสภาจะแก้กฎหมายลำดับรองให้มีการเร่งรัดระยะเวลาให้มีความกระชับรวดเร็วขึ้น แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติอาจจะพบปัญหาคือ ระยะเวลาที่เร่งรัดกว่าเดิมไม่เป็นการเหมาะสมกับปริมาณสำนวนและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน

สรุปข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการศึกษาระยะที่ 1 ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาการรวมศูนย์การดำเนินการอยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้เกิดความไม่สมดุลกันระหว่างภาระงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องภาระงานที่ไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ รวมถึงความไม่สมดุลระหว่างอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกับขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทั่วประเทศ ผลคือนำไปสู่ปัญหาสำคัญคือ ความล่าช้าในการดำเนินการ
2. ประเด็นปัญหาจากบทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) ที่ต้องรับผิดชอบนอกเหนือจากงานจรรยาบรรณของวิชาชีพด้วย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินการด้านจรรยาบรรณของวิชาชีพเท่าที่ควร โดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ระบุว่าดำเนินการในทุกเรื่องต้องมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) ตั้งแต่กระบวนการแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษไปจนถึงการวินิจฉัยชี้ขาด ผลคือนำไปสู่ปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาคอขวด ซึ่งสอดคล้องตามความเห็นจากการประชุมสนทนากลุ่มกับผู้เกี่ยวข้องที่เห็นว่าอำนาจการตัดสินใจที่รวมศูนย์กลางไว้ที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) ทำให้เกิดกระบวนการดำเนินการที่ล่าช้าไม่สอดคล้องกับปริมาณคดีจำนวนมากที่มีการร้องเรียนเข้ามาจากทุกสังกัดทั่วประเทศ
3. ประเด็นปัญหาการขาดกระบวนการคัดกรองเรื่องก่อนรับเข้า ซึ่งกฎหมายตามมาตรา 51 เปิดช่องให้สามารถร้องเรียนกล่าวหา/กล่าวโทษได้อย่างกว้างขวางแม้ไม่ใช่ผู้เสียหายก็ตาม ซึ่งเรื่องที่ได้รับเข้ามานั้นแม้ไม่เข้าข่ายที่จะต้องรับมาดำเนินการแต่เลขาธิการไม่สามารถดำเนินการยุติได้เองเนื่องจากต้องเสนอต่อไปยังคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยยังไม่มีกระบวนการในการคัดกรองเรื่องรับเข้าแต่อย่างใด ผลคือ นำไปสู่ปัญหาคดีที่ไม่มีความจำเป็นในการที่รับมาดำเนินการแต่แรกเริ่มแต่ต้องมารับเข้ามาโดยเป็นการเพิ่มภาระและจำนวนคดีสะสมโดยไม่จำเป็น
4. ประเด็นปัญหาการขาดการบูรณาการทางวินัยและจรรยาบรรณของวิชาชีพทั้งที่เป็นความผิดเดียวกัน ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพโดยคุรุสภาในกรณีที่เป็นการกระทำผิดเดียวกันกับการที่มีการสอบข้อเท็จจริงหรือการสอบวินัยจากต้นสังกัด แต่พบว่า

กระบวนการของจรรยาบรรณของวิชาชีพกับการดำเนินการทางวินัยยังไม่มีกรอบแบบเชิงระบบให้เกิดเชื่อมโยงผลของการดำเนินการบางเรื่องของกระบวนการทางวินัยหรือการสอบข้อเท็จจริงจากต้นสังกัดเพื่อลดระยะเวลา ขั้นตอนหรือนำมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพของคุรุสภา ผลคือ นำไปสู่ปัญหาการทำงานที่ทับซ้อนกันและไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการบูรณาการทั้ง 2 เรื่องให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันได้เท่าที่ควรจะเป็น

5. ประเด็นปัญหาความเสี่ยงของกระบวนการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง 2 กรณี ดังนี้

5.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางของคณะกรรมการคุรุสภา ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจากผลการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เนื่องจากมีกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพทับซ้อนกันถึง 4 ตำแหน่ง ผลคือนำไปสู่ความเสี่ยงต่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะมีการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการเกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายปกครองตามมา

5.2 ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของถ้อยคำที่ใช้ระหว่างข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 กับพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กรณีคำว่า กระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง แต่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยมาตรา 54 ยังไม่มีการจำแนกระดับของความผิดเป็นจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง หรือจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างไม่ร้ายแรงแต่อย่างใด ผลคือ นำไปสู่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายปกครองตามมา

5.2 การศึกษากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษากับวิชาชีพอื่นในประเทศไทย จำนวน 6 วิชาชีพ ครอบคลุมกลุ่มวิชาชีพ 3 กลุ่ม โดยพิจารณาจากวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพสังกัดองค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพในประเทศไทย ประกอบด้วย ข้อมูลดังตาราง



ตารางที่ 1 กฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษากับวิชาชีพอื่นในประเทศไทย

วิชาชีพ	พระราชบัญญัติวิชาชีพ	กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง
กลุ่มที่ 1 กลุ่มวิทยาศาสตร์สุขภาพ		
1.1 วิชาชีพเวชกรรม	พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525	ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยวิธีพิจารณาจริยธรรมผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2563
1.2 วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์	พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528	ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีมีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่ามีผู้ประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2561
กลุ่มที่ 2 กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี		
2.1 วิชาชีพวิศวกรรม	พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542	ข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2546
2.2 วิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	พระราชบัญญัติส่งเสริมวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2551	ข้อบังคับสภาวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2555
กลุ่มที่ 3 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์		
3.1 วิชาชีพบัญชี	พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547	ข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี (ฉบับที่ 12) เรื่อง การพิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณ พ.ศ. 2549
3.2 วิชาชีพทนายความ	พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528	ข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. 2546

จากกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องตามตารางข้างต้น ได้นำมาเปรียบเทียบ 7 ด้าน คือ ด้านเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านสิทธิการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ด้านการรับข้อกล่าวหาและข้อกล่าวโทษ ด้านกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ด้านการวินิจฉัยชี้ขาด และด้านการอุทธรณ์ พบว่า ทุกวิชาชีพมีส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่ ด้านเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านการวินิจฉัยชี้ขาด และมีส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่ ด้านสิทธิการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ด้านการรับข้อกล่าวหาและข้อกล่าวโทษ ด้านกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และด้านการอุทธรณ์

ตารางที่ 2 การสรุปประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่างของกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษากับวิชาชีพอื่น 6 วิชาชีพ

รายการ	วิชาชีพทางการศึกษา	ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่าง
1. เจตนารมณ์ของกฎหมาย	เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ	ประเด็นที่เหมือน ทุกวิชาชีพกำหนดกฎหมายดังกล่าวไว้เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณวิชาชีพ
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	- พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 - ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2556 - ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 และแก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563 - ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพ พ.ศ. 2550	ประเด็นที่เหมือน ทุกวิชาชีพมีพระราชบัญญัติวิชาชีพ ข้อบังคับสภาวิชาชีพเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพ และข้อบังคับสภาวิชาชีพเกี่ยวกับวิธีพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพของตนเอง ประเด็นที่แตกต่าง - (วิชาชีพวิศวกร/วิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) กำหนดวิธีพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นระเบียบสภาวิชาชีพ ไม่ใช่ข้อบังคับ
3. สิทธิการกล่าวหาหรือ	- สิทธิการกล่าวหาและกล่าวโทษสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่	ประเด็นที่เหมือน วิชาชีพส่วนใหญ่ กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความ



รายการ	วิชาชีพทางการศึกษา	ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่าง
กล่าวโทษ	วันที่ผู้ได้รับความเสียหายรู้เรื่องหรือรู้ตัวผู้ประพฤติดิด - กรณีบัตรสนเท่ห์ที่สมบูรณ์ ข่าวในสื่อมวลชน และอื่น ๆ ให้เลขาธิการสืบสวนข้อเท็จจริงหากมีมูลให้กล่าวโทษก่อนเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณา	เสียหายมีสิทธิกล่าวหากรรมการสภาวิชาชีพและบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษโดยยื่นเรื่องต่อสภาวิชาชีพและได้กำหนดอายุความไว้ 1-3 ปี ตามแต่ละวิชาชีพกำหนด กรณีข่าวและอื่น ๆ ให้เลขาธิการสภาวิชาชีพตรวจสอบข้อเท็จจริงหากมีมูลให้ทำการกล่าวโทษ กรณีการถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ยื่นไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการ ประเด็นที่แตกต่าง - (วิชาชีพบัญชี) ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิกล่าวหาโดยยื่นเรื่องต่อประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ไม่ได้ยื่นต่อเลขาธิการ) - (วิชาชีพทนาย) บุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิกล่าวหาโดยยื่นเรื่องต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ (ไม่ได้ยื่นต่อเลขาธิการ) ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการประพฤติผิดมรรยาท ซึ่งในประเด็นนี้เหมือนกัน แต่ที่แตกต่างกันคือกรณีของวิชาชีพทนายความกำหนดเพิ่มเติมไว้ว่าอายุความจะต้องไม่เกิน 3 ปีนับแต่วันประพฤติผิดมรรยาททนายความ ในขณะที่ของคุรุสภาไม่ได้กำหนดระยะเวลาในทำนองเดียวกันนี้ไว้แต่อย่างใด - (วิชาชีพทนาย) การถอนคำกล่าวหาจะเป็นเหตุให้คดีมรรยาททนายความระงับก็ต่อเมื่อคณะกรรมการมรรยาททนายความมีมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการมรรยาททนายความที่มาประชุมอนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาได้ (สามารถมาถอนคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษได้)
4. การรับข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ	- เมื่อคุรุสภาได้รับเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้เลขาธิการตรวจสอบเบื้องต้นหากพ้นสิทธิการกล่าวหาเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาไม่รับ	ประเด็นที่เหมือน วิชาชีพส่วนใหญ่ กำหนดให้เมื่อสภาวิชาชีพได้รับเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้เลขาธิการตรวจสอบเบื้องต้นหากพ้นสิทธิการกล่าวหาเสนอคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือกรรมการที่มีอำนาจ

รายการ	วิชาชีพทางการศึกษา	ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่าง
	เรื่อง หากไม่พ้นสิทธิการกล่าวหาให้รับเรื่อง	พิจารณาไม่รับเรื่อง หากไม่พ้นสิทธิการกล่าวหาให้รับเรื่อง ประเด็นที่แตกต่าง - (วิชาชีพบัญชี) เมื่อมีคำกล่าวหายื่นต่อสภาวิชาชีพ ให้ประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพ หรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบ หากไม่มีมูลความผิดทางจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือพ้นอายุความไม่รับคำกล่าวหา (ไม่ต้องเสนอคณะกรรมการ) หากมีมูลให้รับข้อกล่าวหาและเสนอคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพ
5. กระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ	- ให้เลขาธิการ สืบสวนข้อเท็จจริง หรือแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล ดำเนินการแทนหากไม่มีมูล เสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณา วินิจฉัยยุติเรื่อง หากเห็นว่ามีมูล เสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวน ดำเนินการสอบสวน - กรณีมูลแต่เป็นความผิดไม่ร้ายแรง คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพอาจ วินิจฉัยโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนก็ได้ - การพักใช้ใบอนุญาต กรณีผู้ประกอบวิชาชีพมีความผิดจนถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงและให้พักหรือออกจากราชการไว้ก่อน ให้	ประเด็นที่เหมือน วิชาชีพส่วนใหญ่ กำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองหาข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณารายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง หากไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง หากมีมูลให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน ประเด็นที่แตกต่าง - (วิชาชีพเวชกรรม) ให้เลขาธิการจ่ายสำนวนคำร้องแก่คณะอนุกรรมการจริยธรรม (แต่งตั้งไว้หลายชุด) เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการแพทยสภา หากคณะอนุกรรมการจริยธรรมชุดนั้นมีเรื่องคำร้องจำนวนมากหรือมีส่วนได้เสีย ให้เลขาธิการจ่ายสำนวนคำร้องดังกล่าวให้คณะกรรมการจริยธรรมคณะหนึ่งคณะใดตามที่เห็นสมควร - คณะกรรมการแพทยสภา พิจารณารายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรม หากไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง หากมีมูลให้บันทึกเป็นคำร้อง และให้



รายการ	วิชาชีพทางการศึกษา	ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่าง
	เลขาธิการกล่าวโทษและเสนอคณะกรรมการ มาตรฐานวิชาชีพ พิจารณาวินิจฉัยพักใช้ใบอนุญาตไว้ ก่อนก็ได้ แล้วแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวน	เลขาธิการจ่ายสำนวนให้คณะกรรมการสอบสวน (แต่งตั้งไว้หลายชุด) เพื่อดำเนินการสอบสวนเสนอคณะกรรมการแพทยสภา หากคณะกรรมการสอบสวนชุดนั้นมีสำนวนจำนวนมากหรือมีส่วนได้เสีย ให้เลขาธิการจ่ายสำนวนดังกล่าวให้คณะกรรมการสอบสวนคณะหนึ่งคณะใดตามที่เห็นสมควร - (วิชาชีพบัญชี) เมื่อประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพได้รับคำกล่าวหา ให้ประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพ หรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบ หากไม่มีมูลความผิดทางจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือสิทธิกล่าวหาสิ้นสุดลงไม่รับคำ กล่าวหา หากมีมูลให้รับคำกล่าวหา (ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง เนื่องจากเลขาธิการหรือผู้แทนได้ทำการตรวจสอบในขั้นตอนรับข้อกล่าวหาแล้ว) - (วิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) คณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพพิจารณา หากไม่ได้กระทำผิดให้ยกข้อกล่าวหา หากเห็นว่ามีความผิดแต่เป็นความผิดไม่ถึงพักใช้ใบอนุญาตให้ตักเตือน หรือภาคทัณฑ์ก็ได้ หากมีเหตุอันควรสอบสวนหรือเห็นว่าควรได้รับโทษสูงกว่านั้น ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป - (วิชาชีพวิศวกร) กรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาได้ และเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาประจักษ์ชัดแล้ว คณะกรรมการไต่สวนจะฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาโดยไม่ไต่สวนก็ได้

รายการ	วิชาชีพทางการศึกษา	ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่าง
		- (วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์) กรณีผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดวินัยหรือมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วมีความผิด หรือได้รับโทษถึงจำคุก อันมิใช่ความผิดฐานกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ คณะกรรมการสภาการพยาบาลมีอำนาจดำเนินการให้มีการสอบสวนโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนก็ได้ - (วิชาชีพทนายความ) หากเป็นกรณีความผิดครั้งแรกหรือ เล็กน้อย คณะกรรมการมรรยาททนายความเห็นควรงดโทษ หรือว่ากล่าวตักเตือนได้ หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้ - กรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาใด และเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาประจักษ์ชัดแล้ว คณะกรรมการได้สวนจะฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องสวนก็ได้ - (วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์) กรณีผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดวินัยหรือมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วมีความผิด หรือได้รับโทษถึงจำคุก อันมิใช่ความผิดฐานกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ คณะกรรมการสภาการพยาบาลมีอำนาจดำเนินการให้มีการสอบสวนโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนก็ได้ - (วิชาชีพทนายความ) หากเป็นกรณีความผิดครั้งแรกหรือ เล็กน้อย คณะกรรมการมรรยาททนายความเห็นควรงดโทษ หรือว่ากล่าวตักเตือนได้ หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้
6. การวินิจฉัย	- คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาสำนวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ววินิจฉัย: 1. ยกข้อกล่าวหาหรือ	ประเด็นที่เหมือน วิชาชีพส่วนใหญ่ เมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาสำนวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ววินิจฉัยชี้ขาด ยกข้อกล่าวหา ตักเตือน



รายการ	วิชาชีพทางการศึกษา	ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่าง
	กล่าวโทษ 2. ตักเตือน 3. ภาคทัณฑ์ 4. พักใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 5 ปี 5. เพิกถอนใบอนุญาต	ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ประเด็นที่แตกต่าง - (วิชาชีพเวชกรรม/วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์) ในการพิจารณารายงานและความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรม หรือสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ให้คณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาล แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อจัดทำความเห็นเสนอคณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาล - (วิชาชีพเวชกรรม/วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์) เมื่อสภาวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้นายกแพทยสภาหรือนายกสภาการพยาบาลเสนอมติของคณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาลต่อสภานายกพิเศษเพื่อขอความเห็นชอบ หากสภานายกพิเศษยับยั้งมติใด ให้คณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาลประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากมีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะก็ให้ดำเนินการตามมตินั้น
7. การอุทธรณ์	- ผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการคุรุสภาได้ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยการอุทธรณ์คำวินิจฉัย	ประเด็นที่เหมือน วิชาชีพส่วนใหญ่ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการสภาวิชาชีพได้ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาวิชาชีพ ประเด็นที่แตกต่าง - (วิชาชีพเวชกรรม) ไม่ระบุเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ในกฎหมาย - (วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์) การอุทธรณ์ไม่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผู้ทำคำสั่งได้ คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งโดยการฟ้องศาลปกครอง

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าทุกวิชาชีพมีกฎหมายเกี่ยวกับจรรยาบรรณของวิชาชีพและกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพไว้เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติของวิชาชีพ ข้อบังคับสภาวิชาชีพว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ และข้อบังคับสภาวิชาชีพว่าด้วยวิธีพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของแต่ละวิชาชีพ ซึ่งกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับลักษณะและธรรมชาติของวิชาชีพนั้น

จากการวิเคราะห์ประเด็นที่เหมือนและประเด็นที่แตกต่างของกฎหมายเกี่ยวกับจรรยาบรรณของวิชาชีพและกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพระหว่างวิชาชีพทางการศึกษากับวิชาชีพอื่นแล้วพบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจและสอดคล้องกับข้อค้นพบในตอนที่ 1 ดังนี้

โดยเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับวิชาชีพทางการศึกษาแล้วพบว่า มีประเด็นที่มีความแตกต่างและน่าสนใจ ดังนี้

(1) การยื่นคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ : วิชาชีพบัญชีและวิชาชีพทนายความ กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิกล่าวหาโดยยื่นเรื่องต่อประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือประธานกรรมการมรรยาททนาย การดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจและลดปริมาณเรื่องที่ต้องให้เลขาธิการสภาวิชาชีพพิจารณาและสั่งการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับจรรยาบรรณของวิชาชีพได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(2) การถอนคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ : วิชาชีพทนายความกำหนดให้การถอนคำกล่าวหาจะเป็นเหตุให้คดีมรรยาททนายความระงับก็ต่อเมื่อคณะกรรมการมรรยาททนายความมีมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการมรรยาททนายความที่มาประชุมจึงอนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ซึ่งจะทำให้เรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษกรณีที่การกระทำความผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพเล็กน้อย เช่น การใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ การประพฤติตนไม่เหมาะสม มีจำนวนลดลง

(3) การตรวจสอบคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษเบื้องต้นและการตรวจสอบอายุความ : วิชาชีพบัญชีได้กำหนดว่าเมื่อมีคำกล่าวหายื่นต่อสภาวิชาชีพ ให้ประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบ หากไม่มีมูลความผิดทางจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือพ้นอายุความไม่รับคำกล่าวหา (ไม่ต้องเสนอคณะกรรมการ) หากมีมูลให้รับข้อกล่าวหาและเสนอคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ชุดวินิจัยชี้ขาด) ซึ่งการให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือผู้ได้รับมอบหมายทำการตรวจสอบคำกล่าวหาหากไม่มีความผิดทางจรรยาบรรณและหรือหมดอายุความแล้วก็สามารถไม่รับคำกล่าวหาได้ทันทีทำให้กระบวนการไม่รับคำร้องคล่องตัวและรวดเร็วแตกต่างจากวิชาชีพทางการศึกษาที่กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณของวิชาชีพ) เป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องเท่านั้น

(4) การแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่สอบสวนโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง : วิชาชีพบัญชี กำหนดว่าเมื่อประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพได้รับคำกล่าวหา ให้ประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบ หากไม่มีมูลความผิดทางจรรยาบรรณของวิชาชีพ หรือสิทธิกล่าวหาสิ้นสุดลงไม่รับคำกล่าวหา หากมีมูลให้รับคำกล่าวหา และเสนอคณะกรรมการจรรยาบรรณพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน โดยไม่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงเนื่องจากเลขาธิการหรือผู้แทนได้ทำการตรวจสอบในชั้นตอบรับข้อกล่าวหาแล้ว จึงทำให้กระบวนการพิจารณากระชับขึ้น

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนไว้หลายชุด : วิชาชีพเวชกรรมจะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง และคณะอนุกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนไว้หลายชุดเพื่อรับสำนวนคำร้องจากเลขาธิการ ซึ่งทำให้จ่ายสำนวนคำร้องการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง และการดำเนินการสอบสวนมีความคล่องตัวและรวดเร็ว

(6) การจ่ายสำนวนให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงที่ได้แต่งตั้งไว้หลายชุดแล้ว โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา : วิชาชีพเวชกรรม กำหนดให้เลขาธิการจ่ายสำนวนคำร้อง (ที่ได้ตรวจสอบเบื้องต้นจากกระบวนการรับคำร้อง) แก่คณะอนุกรรมการจริยธรรมเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการแพทยสภา โดยไม่ต้องเสนอแพทยสภาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงเป็นครั้ง ๆ ไป เนื่องจากได้ทำการแต่งตั้งไว้ก่อนหลายชุด ทำให้เลขาธิการทำการจ่ายสำนวนคำร้องได้ทันทีโดยไม่ต้องรอรอบการประชุมคณะกรรมการแพทยสภา

(7) กรณีประพัตติผิดไม่ถึงพักใช้ใบอนุญาตและกรณีการประพัตติผิดสูงกว่ำนั้ : วิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำหนดว่าคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพพิจารณา หากไม่ได้กระทำให้ยกข้อกล่าวหา หากเห็นว่ามีผิด แต่เป็นความผิดไม่ถึงพักใช้ใบอนุญาต ให้ตักเตือน หรือภาคทัณฑ์ก็ได้ หากมีเหตุอันควรสอบสวนหรือเห็นว่าควรได้รับโทษสูงกว่ำนั้ ให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป การดำเนินการลักษณะนี้ทำให้ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนทุกกรณี

(8) กรณีผิดทางวินัย : วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ กำหนดว่ากรณีผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดวินัยหรือมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วว่ามีผิด หรือได้รับโทษถึงจำคุก อันมิใช่ความผิดฐานกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ คณะกรรมการสภาการพยาบาลมีอำนาจดำเนินการให้มีการสอบสวนโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนก็ได้ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวทำให้กระบวนการพิจารณากระชับและรวดเร็วขึ้น

(9) กรณีความผิดชัดแจ้ง : วิชาชีพวิศวกร กำหนดว่ากรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาใด และเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาประจักษ์ชัดแล้ว คณะกรรมการไต่สวนจะฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาโดยไม่ไต่สวนก็ได้ ทำให้กระบวนการสอบสวนกระชับขึ้น

(10) กรณีทำความผิดครั้งแรกหรือเล็กน้อย : วิชาชีพทนายความ กำหนดว่าหากเป็นกรณีความผิดครั้งแรกหรือเล็กน้อย คณะกรรมการมรรยาททนายความเห็นควรงดโทษ หรือว่ากล่าวตักเตือนได้ หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้ ทำให้คำร้องหรือคำกล่าวหาเล็กน้อยหรือความผิดครั้งแรกที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตกลง

(11) การแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กลั่นกรองรายงาน ส่วนวน และความเห็นของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนก่อนนำเสนอกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด : วิชาชีพเวชกรรมและวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองทำหน้าที่กลั่นกรองรายงานส่วนวน และความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมและคณะอนุกรรมการสอบสวนก่อนเสนอคณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาลพิจารณาวินิจฉัย หรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ทำให้เรื่องที่น่าเสนอคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนั้นมีความกระชับ ชัดเจน และถูกต้องยิ่งขึ้น

(12) การขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ : วิชาชีพเวชกรรมและวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ระบุว่าเมื่อสภาวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้นายกแพทยสภาหรือนายกสภาการพยาบาลเสนอมติของคณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาลต่อสภานายกพิเศษเพื่อขอความเห็นชอบ หากสภานายกพิเศษยับยั้งมติใดให้คณะกรรมการแพทยสภาหรือคณะกรรมการสภาการพยาบาลประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากมีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะก็ให้ดำเนินการตามมตินั้น กระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดความรอบคอบยิ่งขึ้นก่อนทำการสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพ

(13) การอุทธรณ์ : วิชาชีพเวชกรรมและวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ระบุว่า การอุทธรณ์ ไม่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผู้ทำคำสั่งได้ คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งโดยการฟ้องศาลปกครอง ทำให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่สั่งลงโทษกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ไม่ทับซ้อนกันทั้งในเชิงคณะกรรมการและบุคคล สำหรับวิชาชีพทางการศึกษานั้นคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด) คณะกรรมการคุรุสภา (รับเรื่องอุทธรณ์) มีคณะกรรมการโดยตำแหน่งซ้อนทับกันหลายตำแหน่ง เช่น เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เลขาธิการคุรุสภา เป็นต้น

โดยเมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงแนวทางเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพอื่นในประเทศตามประเด็นปัญหาของข้อค้นพบในตอนต้นที่ 1 สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นได้แก่

(1) การกระจายอำนาจและการกระชับกระบวนการดำเนินการ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนไว้หลายชุดเหมือนวิชาชีพเวชกรรม ทำให้การดำเนินงานไม่รวมที่ส่วนกลางมากเกินไปจนทำให้เกิดความล่าช้าและการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเฉพาะกรณีการประพฤติผิดสูงกว่านั้น เหมือนวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนทุกกรณี จึงทำให้เกิดความสมดุลภาระของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในส่วนกลาง

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโดยเฉพาะเหมือนวิชาชีพส่วนใหญ่ จะทำให้เกิดความชัดเจนในหน้าที่และไม่ทำให้คณะกรรมการมีภาระที่หนักเกินไป

(3) กระบวนการคัดกรองเรื่องก่อนรับเข้า ได้แก่ การให้ประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษเบื้องต้น หากไม่มีมูลความผิดทางจรรยาบรรณของวิชาชีพหรือพ้นอายุความไม่รับคำกล่าวหา (ไม่ต้องเสนอคณะกรรมการ) เหมือนวิชาชีพบัญชีทำให้กระบวนการไม่รับคำร้องคล่องตัวและรวดเร็ว

(4) การบูรณาการทางวินัยและจรรยาบรรณ กรณีความผิดเดียวกัน ได้แก่ การพิจารณากรณีผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดวินัยหรือมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วว่ามีความผิด หรือได้รับโทษถึงจำคุก อันมิใช่ความผิดฐานกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการให้มีการสอบสวนโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการหาข้อเท็จจริง เหมือนวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และการพิจารณากรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาใด และเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาประจักษ์ชัด คณะกรรมการได้สวนจะฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาโดยไม่ไต่สวนก็ได้เหมือนวิชาชีพวิศวกร ทำให้กระบวนการพิจารณากระชับและรวดเร็วขึ้น

(5) ความเสี่ยงการผิดกฎหมายปกครอง ได้แก่ การกำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผู้ทำคำสั่งได้ คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งโดยการฟ้องศาลปกครอง เหมือนวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ทำให้เห็นว่าคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สั่งลงโทษกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ไม่ทับซ้อนกัน ทั้งในเชิงคณะกรรมการและในเชิงบุคคล ทำให้ไม่เกิดความเสี่ยงจากการผิดกฎหมายปกครอง

5.3 การศึกษากระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษาในต่างประเทศ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องจาก 5 ทวีป ได้แก่ ทวีปยุโรป ทวีปแอฟริกา ทวีปเอเชีย ทวีปอเมริกาเหนือ และทวีปออสเตรเลีย จำนวน 10 ประเทศหรือเขตการปกครองพิเศษ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตปกครองพิเศษไต้หวัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศสหรัฐอเมริกา

มลรัฐเพนซิลเวเนีย และประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส โดยคัดเลือกจากประเทศหรือเขตการปกครองพิเศษที่มีสมรรถนะสูงในทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตปกครองพิเศษไต้หวัน ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น ในทวีปยุโรป ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส ทวีปออสเตรเลีย ได้แก่ รัฐควีนแลนด์ของประเทศออสเตรเลีย ทวีปอเมริกาเหนือ ได้แก่ มลรัฐเพนซิลเวเนียของประเทศสหรัฐอเมริกา และทวีปแอฟริกา ได้แก่ ประเทศแอฟริกาใต้ ทั้งนี้ เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างพิจารณาจาก ตัวชี้วัดผลการประเมินสมรรถนะการแข่งขันของ IMD 2022 และ ผลการประเมิน PISA 2018 ของที่มีผลการประเมินอยู่ในลำดับต้น ๆ ของทวีป เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพให้กับประเทศไทย ซึ่งกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องนำเสนอตั้งตาราง



ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินงานทางจรรยาบรรณในต่างประเทศ

กลุ่ม ประเด็น ที่ศึกษา	กลุ่มประเทศที่แยก จรรยาบรรณ วิชาชีพออกจาก กระบวนการ ทางวินัย	กลุ่มประเทศที่ใช้กระบวนการวินัยข้าราชการ เป็นหลักในการดำเนินงาน			กลุ่มประเทศที่บูรณาการกระบวนการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ กับกระบวนการทางวินัย ร่วมกัน					
		สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	ไต้หวัน	มลรัฐ เพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา	รัฐควีนแลนด์ ออสเตรเลีย	ไอร์แลนด์	อังกฤษ	แอฟริกาใต้
ข้อกำหนด จรรยาบรรณ	Code of Ethics 2018 ⁷	Ethos of Teaching Profession ⁸	Ethics for Civil Service ⁹	Référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation" 2013 ¹⁰	Taiwan Teacher Ethics Code ¹¹	Professional Standards and Conducts for Educators ¹²	Code of Ethics for Teachers in Queensland ¹³	Code of Professional Conduct for Teachers ¹⁴	Teacher's Standards ¹⁵	Code of Professional Ethics and Disciplinary Procedures ¹⁶

⁷ 教育部, '新时代中小学教师职业行为十项准则' (MOE.CN, 2018) <http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/201811/t20181115_354921.html> สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2566.

⁸ Academy of Singapore Teacher, 'Ethos of the Teaching Profession' <<https://academyofsingaporeteachers.moe.edu.sg/professional-excellence/ethos/>> สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2566.

⁹ National Personnel Authority, 'Outline of the National Public Service Officials Ethics Code' <https://www.jinji.go.jp/eng/policies/ethics_board/code.html> สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2566.

¹⁰ Ministère de l'Éducation Nationale, 'Référentiel des Compétences Professionnelles des Métiers du Professorat et de L'éducation' (2013) <<https://www.education.gouv.fr/bo/13/Hebdo30/MENE1315928A.htm>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹¹ 臺北市教育局, '全國教師自律公約' <http://www.tta.tp.edu.tw/5_laws/4_selfcontrol.htm> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

กลุ่ม ประเด็น ที่ศึกษา	กลุ่มประเทศที่แยก จรรยาบรรณ วิชาชีพออกจาก กระบวนการ ทางวินัย	กลุ่มประเทศที่ใช้กระบวนการวินัยข้าราชการ เป็นหลักในการดำเนินงาน			กลุ่มประเทศที่บูรณาการกระบวนการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ กับกระบวนการทางวินัย ร่วมกัน					
		สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	ไต้หวัน	มลรัฐ เพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา	รัฐควีนแลนด์ ออสเตรเลีย	ไอร์แลนด์	อังกฤษ	แอฟริกาใต้
หน่วยงานที่ ออกข้อกำหนด ทาง จรรยาบรรณ	Ministry of Education	Academy of Singapore Teachers	National Personnel Authority	French Ministry of Education	สมาคมครู แห่ง สาธารณรัฐ ไต้หวัน	Department of Education, Pennsylvania	Queensland College of Teacher	The Teaching Council	Department of Education	South African Council for Educators
กฎหมายที่ใช้ ดำเนินการ	Ethical Procedure for Secondary and Primary Teachers	Public Service Disciplinary Proceedings	Local Public Service Laws ¹⁹	Public Service for Disciplinary Procedure ²⁰	Teacher's Act 2019 ²¹	Educator Disciplinary Act ²²	Education (Queensland of College Teacher) Act	Teaching Council Act 2015 Section 42(1) ²⁴	Teachers' Disciplinary (England) Regulations	Code of Professional Ethics and Disciplinary

¹² Department of Education Pennsylvania, 'Code of Professional Practice and Conduct for Educators' <<https://www.pspc.education.pa.gov/Statutes-Regulations-Policies-Forms/Code-of-Professional-Practice-Conduct/Pages/default.aspx>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹³ Queensland College of Teacher, 'Code of Ethics' (2019) <<https://www.qct.edu.au/standards-and-conduct/code-of-ethics>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹⁴ Teaching Council Ireland, 'Code of Professional Conduct For Teacher' (IE.GOV, 2016). <<https://www.teachingcouncil.ie/en/publications/fitness-to-teach/code-of-professional-conduct-for-teachers1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹⁵ Department for Education England, 'Teachers' Standards' (2021) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1040274/Teachers_Standards_Dec_2021.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹⁶ South African Council for Educators, 'Code of Professional Ethics and Disciplinary Procedures' (2022) <<https://www.sace.org.za/pages/the-code-of-professional-ethics>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹⁹ 広島県教育委員会. '懲戒処分の指針' (2022) <https://www.mext.go.jp/content/20201222-mxt_syoto01-000011610_34.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.



กลุ่ม ประเด็น ที่ศึกษา	กลุ่มประเทศที่แยก จรรยาบรรณ วิชาชีพออกจาก กระบวนการ ทางวินัย	กลุ่มประเทศที่ใช้กระบวนการวินัยข้าราชการ เป็นหลักในการดำเนินงาน			กลุ่มประเทศที่บูรณาการกระบวนการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ กับกระบวนการทางวินัย ร่วมกัน					
		สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	ไต้หวัน	มลรัฐ เพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา	รัฐควีนแลนด์ ออสเตรเลีย	ไอร์แลนด์	อังกฤษ	แอฟริกาใต้
ประเทศ	จีน	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	ไต้หวัน	มลรัฐ เพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา	รัฐควีนแลนด์ ออสเตรเลีย	ไอร์แลนด์	อังกฤษ	แอฟริกาใต้
	2018 ¹⁷	Regulations ¹⁸					2005 ²³		2012 ²⁵	Procedures ²⁶

²⁰ Law No. 83-634 of July 13, 1983, on the rights and obligations of civil servants (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

²¹ 中华民国. ‘教師法’ (2019) <<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0020040>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

²² Department of Education Pennsylvania, ‘Code of Professional Practice and Conduct for Educators’ <<https://www.pspc.education.pa.gov/Statutes-Regulations-Policies-Forms/Code-of-Professional-Practice-Conduct/Pages/default.aspx>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

²⁴ Teaching Council Ireland, ‘How to Make a Complaint about a Registered Teacher’ (2016) <<https://www.teachingcouncil.ie/en/fitness-to-teach/complaints-about-registered-teachers/making-a-complaint/>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹⁷ 教育部, ‘中小学教师违反职业道德行为处理办法’ (MOE.CN, 2018) <http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/201811/t20181115_354924.html> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

¹⁸ Government of Singapore, ‘Public Service Disciplinary Proceedings Regulations, Constitution of the republic of Singapore (Article 116(1))’ <<https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/CONS1963- RG1/Published/19990701?DocDate=19960515>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

²³ Queensland College of Teachers, ‘Education (Queensland of College Teacher) Act 2005’ (2005) <<https://www.legislation.qld.gov.au/view/pdf/inforce/current/act-2005-047>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566.

²⁵ Teaching Regulation Agency England, ‘Teacher misconduct Disciplinary Procedures for Teaching Profession’ (GOV.UK, 2020) <<https://www.gov.uk/government/publications/teacher-misconduct-disciplinary-procedures>> สืบค้นเมื่อ 26 สิงหาคม 2566.

²⁶ South African Council for Educators, ‘Code of Professional Ethics and Disciplinary Procedures’ (2022) <<https://www.sace.org.za/pages/the-code-of-professional-ethics>> สืบค้นเมื่อ 26 สิงหาคม 2566.

ประเด็น ที่ศึกษา	กลุ่มประเทศที่แยก จรรยาบรรณ วิชาชีพออกจาก กระบวนการ ทางวินัย	กลุ่มประเทศที่ใช้กระบวนการวินัยข้าราชการ เป็นหลักในการดำเนินงาน			กลุ่มประเทศที่บูรณาการกระบวนการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ กับกระบวนการทางวินัย ร่วมกัน					
		ประเทศ	จีน	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	ไต้หวัน	มลรัฐ เพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา	รัฐควีนแลนด์ ออสเตรเลีย	ไอร์แลนด์
หน่วยงาน ออกกฎหมาย	กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	รัฐสภาสิงคโปร์	หน่วยงาน เทศบาล หรือจังหวัด	รัฐสภาฝรั่งเศส	กระทรวง ศึกษาธิการ ไต้หวัน	Department of Education, Pennsylvania	Queensland College of Teacher	The Teaching Council	Teaching Regulation Agency, Department of Education	South African Council for Educators
หน่วยงาน ดำเนินการ กระบวนการ ทาง จรรยาบรรณ วิชาชีพ	โรงเรียนและ สำนักงานการศึกษา ระดับอำเภอ	โรงเรียน กระทรวง ศึกษาธิการ และหน่วย พัฒนาครู	สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษา ท้องถิ่น	โรงเรียน สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงาน การศึกษาระดับ เมือง	โรงเรียนและ หน่วยงาน ต้นสังกัด	โรงเรียนและ คณะกรรมการ วินัยของ สำนักงาน การศึกษามลรัฐ	วิทยาลัยครู ควีนแลนด์และ หน่วยงาน เครือข่ายที่ เกี่ยวข้อง	โรงเรียนและ สภาครู	โรงเรียนและ หน่วยแทนครู ของกระทรวง ศึกษา	โรงเรียนและ สภาบุคลากร ทางการศึกษา
หน่วยงาน/องค์ คณะบุคคลที่ ดำเนินการทาง จรรยาบรรณ วิชาชีพทาง การศึกษา	คณะกรรมการ สถานศึกษา และ คณะกรรมการ จรรยาบรรณวิชาชีพ ประจำท้องถิ่น	คณะกรรมการ การศึกษาของ โรงเรียน และ ฝ่ายบุคคลของ กระทรวง ศึกษาธิการ	คณะกรรมการ วินัย การศึกษา ของ สำนักงาน การศึกษาแต่	โรงเรียนร่วมมือกับ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาในระดับ มัธยม และ สำนักงานการศึกษา ประจำควีนในกรณี	คณะกรรมการ การวินัยของ สถานศึกษา เป็นหลัก ในการ ดำเนินการ	กรณีไม่ร้ายแรง ให้อำนาจ โรงเรียน ดำเนินการหาก ไม่สามารถ ดำเนินการได้ให้	ส่งเรื่องมายัง วิทยาลัยครูเพื่อ เป็นผู้พิจารณา และมอบหมายให้ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องตาม	กรณีไม่ร้ายแรงให้ อำนาจโรงเรียน ดำเนินการหากไม่ สามารถ ดำเนินการได้ให้ ส่งเรื่องต่อมายัง	กรณีไม่ ร้ายแรง ให้อำนาจ โรงเรียน ดำเนินการ หากไม่	กรณีไม่ร้ายแรง ให้อำนาจ โรงเรียน ดำเนินการหาก ไม่สามารถ ดำเนินการได้ให้



กลุ่ม ประเด็น ที่ศึกษา	กลุ่มประเทศที่แยก จรรยาบรรณ วิชาชีพออกจาก กระบวนการ ทางวินัย	กลุ่มประเทศที่ใช้กระบวนการวินัยข้าราชการ เป็นหลักในการดำเนินงาน			กลุ่มประเทศที่บูรณาการกระบวนการทางจรรยาบรรณวิชาชีพ กับกระบวนการทางวินัย ร่วมกัน					
		สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	ไต้หวัน	มลรัฐ เพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา	รัฐควีนแลนด์ ออสเตรเลีย	ไอร์แลนด์	อังกฤษ	แอฟริกาใต้
		หากเป็น ความผิด เกี่ยวกับ สมรรถนะการ สอนโรงเรียน ส่งครูเข้ารับการ พัฒนา	ละทิ้งถิ่น	โรงเรียนประถม	ร่วมมือกับ คณะกรรมการ การประจำ หน่วยงานต้น สังกัดในกรณี ร้ายแรง	ส่งเรื่องต่อมายัง คณะกรรมการ การวินัยของ สำนักงาน การศึกษา	รูปคดีเป็น ผู้ดำเนินการ สอบสวน และ ตัดสิน	สภาครู	สามารถ ดำเนินการได้ ให้ส่งเรื่อง ต่อมายัง หน่วยครู	ส่งเรื่องต่อมายัง สภาบุคลากร

ผลการศึกษาพบว่าจากการวิเคราะห์กฎหมายและข้อบังคับจากต่างประเทศ ใน 5 ทวีป 10 ประเทศ หรือเขตปกครองพิเศษสามารถสรุปได้ว่า

1. แนวปฏิบัติด้านจรรยาบรรณวิชาชีพ พบว่า แบ่งกลุ่มประเทศตามกฎหมายได้ ดังนี้

1.1 ประเทศส่วนใหญ่มีกฎหมายที่กำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพครูกับด้านวินัยและการลงโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพในกฎหมายฉบับเดียวกัน ได้แก่ ประเทศอังกฤษ มลรัฐเพนซิลเวเนีย สหรัฐอเมริกา รัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศไอร์แลนด์

1.2 ประเทศที่แยกข้อบังคับทางจรรยาบรรณวิชาชีพ และใช้กฎหมายข้าราชการในการลงโทษบุคลากรที่กระทำความผิดได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ เขตการปกครองพิเศษไต้หวัน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

1.3 ประเทศที่แยกกฎหมายการลงโทษจรรยาบรรณวิชาชีพครูเฉพาะ มีเพียงประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่แยกกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณวิชาชีพออกจากวินัยเหมือนประเทศไทย

2. การดำเนินโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มประเทศ

2.1 กลุ่มประเทศที่ดำเนินโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพพร้อมกับโทษทางวินัยภายใต้กฎหมายครู ได้แก่ เขตปกครองพิเศษไต้หวัน ประเทศอังกฤษ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศแอฟริกาใต้ มลรัฐเพนซิลเวเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และรัฐควีนแลนด์ประเทศออสเตรเลีย

2.2 กลุ่มประเทศที่ดำเนินโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพพร้อมกับกฎหมายด้านวินัยข้าราชการทั่วไป ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น (ใช้กฎหมายข้าราชการท้องถิ่น)

2.3 กลุ่มประเทศที่แยกกฎหมายการดำเนินโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพออกจากโทษทางวินัย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยสำนักงานการศึกษาของแต่ละมณฑลเป็นผู้ออกกฎในการดำเนินการ

3. การกระจายอำนาจการบริหารด้านจรรยาบรรณวิชาชีพ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า การใช้กฎหมายในการดำเนินโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพ ในแต่ละประเทศจะมีการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยงานสำนักงานการศึกษาระดับท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดหรือสถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ ดังนี้

3.1 กลุ่มประเทศที่กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสิงคโปร์ และเขตปกครองพิเศษไต้หวัน

3.2 กลุ่มประเทศที่ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการท้องถิ่น ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

3.3 กลุ่มประเทศที่ดำเนินการโดยองค์บุคคล ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศแอฟริกาใต้ รัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย

4. กระบวนการพิจารณาทางจรรยาบรรณวิชาชีพ เริ่มต้นจากสถานศึกษาไปยังหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานส่วนกลาง ขึ้นอยู่กับระดับความผิดของผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสำคัญ โดยมีคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นหน่วยพิจารณารับและยื่นเรื่องดังนี้

4.1 กลุ่มประเทศที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาขึ้นต้นจากสถานศึกษาและกลั่นกรองเฉพาะเรื่องที่ร้ายแรงโดยหน่วยงานเฉพาะ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตปกครองพิเศษไต้หวัน มลรัฐเพนซิลเวเนีย และประเทศแอฟริกาใต้

4.2 กลุ่มประเทศที่รับเรื่องเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ รัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส

5. การสืบสวนและการลงโทษ ทุกประเทศจะมีคณะกรรมการกลั่นกรองที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่คณะกรรมการด้านวินัยเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากกฎหมายกำหนดความผิดทางวินัยและจรรยาบรรณวิชาชีพอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน สำหรับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนและเขตปกครองพิเศษไต้หวัน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการโดยการแต่งตั้งของสถานศึกษามาจากหลายภาคส่วนในพื้นที่ไม่เพียงเฉพาะคณะกรรมการสถานศึกษา กระบวนการดำเนินงานทางวินัย คณะกรรมการจะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิการคัดค้านข้อกล่าวหาก่อนเข้าสู่กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง หน่วยงานหรือสถานศึกษาจะออกคำสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการชั่วคราว โดยกำหนดรายละเอียดในข้อกล่าวหาและระยะเวลาที่ชัดเจนในการยื่นหลักฐานต่าง ๆ

ส่วนกรณีของประเทศสิงคโปร์หากผลการสืบสวนเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ปรากฏหลักฐานชัดเจน คณะกรรมการสามารถสรุปผลการสืบสวนและส่งลงโทษได้ สำหรับประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนแลนด์ วิทยาลัยครูจะทำหน้าที่พิจารณาคัดกรองข้อกล่าวหาความผิดของครูและส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสอบสวนต่อไปรูปแบบของการลงโทษด้านจรรยาบรรณวิชาชีพ แต่ละประเทศกำหนดการลงโทษไว้ในกฎหมายหลักซึ่งมีบทลงโทษด้านวินัยและจรรยาบรรณวิชาชีพไว้ด้วยกัน ระดับโทษเป็นไปตามโทษที่กฎหมายกำหนดการลงโทษตามรูปคดี โดยหนึ่งคดีมีบทลงโทษได้หลายระดับ ซึ่งโทษสูงสุดคือการถอนใบประกอบวิชาชีพและการขึ้นบัญชีห้ามปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพครูอีกต่อไป อนึ่ง สำหรับกรณีการยื่นอุทธรณ์นั้น สามารถยื่นได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ยกเว้นประเทศฝรั่งเศสที่ต้องยื่นเรื่องผ่านศาลปกครอง และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน สามารถยื่นเรื่องเพื่อแสดงการโต้แย้งของคณะกรรมการสถานศึกษาไปยังสำนักงานการศึกษาของแต่ละมณฑล

6. บทสรุป

การศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหากระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของครูสภา พบว่า ลักษณะการรวมศูนย์การดำเนินการอยู่ที่ส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) เป็นกลไกหลักสำคัญของการดำเนินการทั้งหมด แต่เนื่องด้วยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพต้องรับผิดชอบภารกิจอื่นนอกเหนือจากการกำกับดูแลการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพด้วย นอกจากนี้ในกระบวนการรับเข้าของครูสภายังขาดกระบวนการคัดกรองเรื่องก่อนรับเข้ามาสู่ระบบรับเรื่องของครูสภา แม้ไม่เข้าข่ายแต่เลขาธิการครูสภาไม่สามารถดำเนินการยุติได้เอง อีกทั้งขาดการบูรณาการกระบวนการทางวินัยและจรรยาบรรณของวิชาชีพทั้งที่เป็นความผิดเดียวกัน และพบปัญหาความเสี่ยงของกระบวนการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง 2 กรณี คือ การขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของกรรมการโดยตำแหน่ง 4 ตำแหน่ง ในคณะกรรมการครูสภาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ และปัญหาความไม่สอดคล้องกันของถ้อยคำที่ใช้ระหว่างข้อบังคับครูสภากับพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กรณีคำว่า ความผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง และจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างไม่ร้ายแรง

จากผลศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษา และวิชาชีพอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า วิชาชีพอื่น 6 วิชาชีพในประเทศไทย ทุกวิชาชีพมีส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่ ด้านเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านการวินิจฉัยชี้ขาด และมีส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่ ด้านคณะกรรมการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้านสิทธิการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ด้านการรับข้อกล่าวหาและข้อกล่าวโทษ ด้านกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และด้านการอุทธรณ์ และเมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพอื่นในประเทศตามประเด็นปัญหาของข้อค้นพบในระยะที่ 1 ผลการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทยตามประเด็นปัญหาของข้อค้นพบในระยะที่ 1 แสดงให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ ในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ พบว่าวิชาชีพส่วนใหญ่มีการจัดตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นการเฉพาะเพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลการดำเนินการทางจรรยาบรรณ โดยวิชาชีพเวชกรรมได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุดไว้ล่วงหน้า ทั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้กระบวนการดำเนินการมีความกระชับและมีประสิทธิภาพในส่วนของการรับเรื่องร้องเรียนวิชาชีพบัญชีได้กำหนดให้มีการตรวจสอบคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษเบื้องต้นโดยประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณหรือผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งหากพบว่าไม่มีมูลความผิดทางจรรยาบรรณหรือคดีขาดอายุความก็สามารถยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องเสนอต่อคณะกรรมการ อันเป็นการคัดกรองเรื่องร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในกรณีของวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ รวมถึงวิชาชีพวิศวกร ได้มีการกำหนดกระบวนการพิเศษสำหรับกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดวินัยหรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด โดยคณะกรรมการสามารถดำเนินการสอบสวนได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการดำเนินการทางจรรยาบรรณประการสำคัญ ทุกวิชาชีพได้ยึดหลักการสำคัญในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สั่งลงโทษกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ โดยกำหนดให้ไม่มี ความซ้ำซ้อนกันทั้งในระดับคณะกรรมการและระดับบุคคล อันเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรม และความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาทางจรรยาบรรณ ดังนั้น กระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม ในการกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยมีการปรับใช้วิธีการที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละวิชาชีพ

จากการศึกษากฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาในต่างประเทศ จาก 10 ประเทศหรือเขตปกครองพิเศษ ด้วยกระบวนการทางการศึกษาเปรียบเทียบแบบสลับตามแนวคิด Bereday พบว่า ส่วนใหญ่ข้อบังคับทางจรรยาบรรณวิชาชีพครูเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานวิชาชีพครู ในทำนองเดียวกันกับประเทศไทย เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ในการจัดการเรียนรู้หรือการจัดการศึกษาของกลไกการผลิตครูและพัฒนาครู²⁷

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น ข้อบังคับทางจรรยาบรรณวิชาชีพได้กำหนดไว้ในกฎหมายข้าราชการท้องถิ่นซึ่งอ้างอิงจากกฎหมายข้าราชการแห่งชาติ และมี 3 ประเทศ ประกอบด้วยจีน สิงคโปร์ และสาธารณรัฐไต้หวัน มีข้อบังคับทางจรรยาบรรณวิชาชีพแยกออกมาจากมาตรฐานวิชาชีพครู เป็นในลักษณะของแนวทางการพัฒนาครู แต่ทั้งนี้ก็มีเพียงประเทศจีนเท่านั้นที่มีข้อกำหนดการลงโทษทางจรรยาบรรณและกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณแยกออกมาจากวินัยเหมือนประเทศไทย ส่วนอีก 9 ประเทศที่เหลือนั้นกฎหมายที่กำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพครูกับด้านวินัยและการลงโทษจะอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยดำเนินการไปในคราวเดียวกัน

ในส่วนการพิจารณาความเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาในต่างประเทศตามประเด็นปัญหาของข้อค้นพบในระยะที่ 1 พบว่า ทั้ง 10 ประเทศหรือเขตการปกครองที่ได้ทำการศึกษาลักษณะเด่นจากการวิเคราะห์ โครงสร้างการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษา จากข้อบังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังนี้ 1) กำหนดการดำเนินงานในลักษณะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่หน่วยงานสำนักงานการศึกษาระดับท้องถิ่น โดยมีหน่วยงาน

²⁷ Karen Swabey, Geraldine Castleton and Dawn Penney, 'Meeting the Standards? Exploring Preparedness for Teaching' (2010) 35(8) Australian Journal of Teacher Education 29-46.

ตามที่กฎหมายกำหนดหรือสถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพของหน่วยงานต้นสังกัด 2) กำหนดข้อบังคับกระบวนการพิจารณาทางจรรยาบรรณวิชาชีพที่เริ่มต้นจากสถานศึกษาไปยังหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานส่วนกลาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความผิดของผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสำคัญ กล่าวคือ กรณีความผิดเล็กน้อยการดำเนินการจะอยู่ที่สถานศึกษา และจะขยับไปสู่ต้นสังกัดและหน่วยงานส่วนกลางหากเป็นกรณีความผิดที่ร้ายแรงขึ้น โดยมีคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นหน่วยพิจารณารับและยื่นเรื่อง 3) สร้างระบบการสืบสวนและการลงโทษด้านจรรยาบรรณวิชาชีพไว้ในกฎหมายหลัก ซึ่งมีบทลงโทษด้านวินัยและจรรยาบรรณวิชาชีพไว้ด้วยกัน 4) ระบุแนวทางการกำหนดระดับโทษเป็นไปตามโทษที่กฎหมายกำหนด โดยการลงโทษเป็นไปตามรูปคดีหนึ่งคดีมีบทลงโทษได้หลายระดับ ซึ่งโทษสูงสุดคือการถอนใบประกอบวิชาชีพและการขึ้นบัญชีห้ามปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพครูอีกต่อไป 5) สร้างข้อกำหนดเงื่อนไขให้การอุทธรณ์ของกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณจะต้องไม่ใช่คณะกรรมการหรือหน่วยงานเดิมที่เคยพิจารณาเรื่องจรรยาบรรณนั้น ๆ มาก่อน

7. ข้อเสนอทางกฎหมายต่อการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภา

ผู้เขียนได้นำประเด็นปัญหาตามข้อค้นพบของระยะที่ 1 มากำหนดเป็นประเด็นปัญหาที่จะนำไปสู่การร่างข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา โดยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลในระยะที่ 2 เป็นตัวตั้ง และสร้างแนวทางการนำเสนอการปรับปรุงกฎหมายเป็นระยะที่ 3 โดยผลการวิจัยระยะที่ 3 ได้ข้อค้นพบ จำนวน 5 ประเด็นหลัก ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหาระยะสั้น (ทั้งนี้ได้อธิบายแล้วว่าประเด็นในการปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่เสนอต่อไปไม่มีเนื้อหาใดที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกินไปกว่าพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546) และการแก้ปัญหาระยะยาวที่เป็นการปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 รายละเอียด ดังนี้

7.1 ประเด็นปัญหาการรวมศูนย์การดำเนินการอยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้เกิดความไม่สมดุลกันระหว่างภาระงานและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ การแก้ไขปัญหาระยะสั้น เสนอให้ปรับแก้ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 โดยแก้ไขข้อ 14 เป็น “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจกระทำได้ทั้งก่อนและหลังกรณีมีมูลเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ...(ข้อความอื่นคงเดิม)” และเพิ่มเติมวรรค 3 ของข้อ 15 เป็น “การแต่งตั้งอนุกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่งที่กระทำก่อนกรณีมีมูลเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 ให้ทำหน้าที่ได้เฉพาะกรณีข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษเข้าข่าย

การประพจน์นิติจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาตเท่านั้น สำหรับการแก้ไขปัญหาระยะยาว เสนอให้แก้พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 53 โดยเพิ่มข้อความวรรคสาม ดังนี้

“กรณีข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษเข้าข่ายความผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาต การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง อาจมอบอำนาจให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับของคุรุสภา” เพื่อเปิดช่องให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสามารถมอบอำนาจในกรณีที่ข้อกล่าวหา กล่าวโทษ เข้าข่ายความผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาตไปสู่ระดับจังหวัดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะกำหนดในกฎหมายลำดับรองต่อไป

7.2 ประเด็นปัญหาจากบทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่ต้องรับผิดชอบต่อภารกิจนอกเหนือจากการกำกับดูแลการปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภาด้วย การแก้ปัญหาระยะสั้น โดยใช้อำนาจตามมาตรา 25 (5) ของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เพื่อให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตั้งอนุกรรมการมากระทำการใดที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้ โดยให้เป็นอนุกรรมการด้านจรรยาบรรณของวิชาชีพในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพื่อดูแลเฉพาะด้านจรรยาบรรณโดยตรง แต่ทั้งนี้อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภาอนุกรรมการต้องเสนอต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยคณะอนุกรรมการมีอำนาจเพียงการทำความเห็นเสนอเท่านั้น สำหรับการแก้ไขปัญหาระยะยาว เสนอให้แยกภารกิจของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (กมว.) ตามมาตรา 25 (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ในด้านที่เกี่ยวข้องกับด้านจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภาออกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ แล้วตั้งเป็นองค์คณะใหม่ที่ดูแลด้านจรรยาบรรณของวิชาชีพโดยตรงเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ

7.3 ประเด็นปัญหาการขาดกระบวนการคัดกรองเรื่องก่อนรับเข้ามาสู่ระบบรับเรื่องของคุรุสภา แม้เรื่องที่รับเข้ามานั้นแม้ไม่เข้าข่ายที่จะต้องรับมาดำเนินการแต่เลขาธิการไม่สามารถดำเนินการยุติได้เองเนื่องจากต้องเสนอต่อไปยังคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การแก้ปัญหาระยะสั้น เสนอให้ปรับแก้ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพจน์นิติจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 โดยแก้ไขข้อ 10 เป็น “เมื่อสำนักงานเลขาธิการได้รับเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษแล้วให้เลขาธิการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อน หากเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเรื่องใดพินหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้กล่าวหา หรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่อง การประพจน์นิติจรรยาบรรณของวิชาชีพและรู้ตัวผู้ประพจน์นิติ หรือไม่อาจดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของคุรุสภาได้ ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ให้เสนอ คณะกรรมการเพื่อมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา โดยไม่ต้องรับเข้าสู่

ระบบรับเรื่องของครุสภาหรือออกเลขคดี และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมแสดงผลแห่งการไม่รับคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ” สำหรับการแก้ปัญหาในระยะยาว เสนอให้แก้พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 52 ให้กระบวนการรับเข้า สามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับเรื่องตั้งแต่แรกเข้าได้ และให้เลขาธิการสามารถมอบหมายผู้หนึ่งผู้ใดทำหน้าที่แทนได้ เพื่อที่จะลดคดีที่จะเข้าไปสู่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยระบุเพิ่มเติมในวรรคสองของมาตรา 52 “ในกรณีที่เห็นว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษนั้นไม่ได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา หรือสิทธิการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ สิ้นสุดลงแล้ว ให้เลขาธิการมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ โดยแจ้งเป็นหนังสือแก่ผู้กล่าวหาหรือกล่าวโทษทราบโดยเร็ว พร้อมแสดงผลแห่งการไม่รับคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ”

7.4 ประเด็นปัญหาการขาดการบูรณาการทางวินัยและจรรยาบรรณของวิชาชีพในกรณีที่เป็นความผิดเดียวกัน การแก้ปัญหาในระยะสั้น เสนอให้เพิ่มเติม ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 โดยเพิ่มเติม “ข้อ 13/2 กรณีปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาต ซึ่งส่วนราชการหน่วยงานบังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแล้ว และได้แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษแล้ว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” สำหรับ การแก้ปัญหาในระยะยาว ให้ปรับแก้พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยเพิ่มเติมมาตรา 53/1 “กรณีส่วนราชการหรือหน่วยงานบังคับบัญชาได้มีการดำเนินการทางวินัยจนถึงที่สุดแล้ว หรือมีคำพิพากษาจนถึงที่สุด และได้แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษแล้ว ให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 54 เลยกก็ได้” ทั้งนี้เพื่อบูรณาการให้ความผิดทางจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นส่วนหนึ่งของความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เหมือนกรณีของต่างประเทศเมื่อสอบสวนแล้วก็สามารถลงโทษทางจรรยาบรรณของวิชาชีพได้เลย

7.5 ประเด็นปัญหาความเสี่ยงของกระบวนการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง

7.5.1 กรณีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการคุรุสภาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามผลการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การแก้ปัญหาในระยะสั้น เสนอให้ คุรุสภากำหนดแนวปฏิบัติเป็นการภายในสำหรับการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภา กรณีที่มีวาระพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยการประพฤติผิดจรรยาบรรณในเรื่องที่คณะกรรมการโดยตำแหน่งรายได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดมาก่อน ให้ฝ่ายเลขานุการแจ้งต่อ

ประธานและที่ประชุมถึงเหตุการณ์ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง เพื่อเชิญให้กรรมการโดยตำแหน่งรายดังกล่าวออกจากที่ประชุมชั่วคราว และให้บันทึกไว้ในวาระการประชุมว่า กรรมการรายดังกล่าวไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด

7.5.2 กรณีปัญหาความไม่สอดคล้องกันของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายกรณีคำว่ากระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง การแก้ปัญหาระยะสั้น เสนอให้แก้ไข ข้อบังคับว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 หมวดที่ 13 เรื่องการพักใช้ใบอนุญาต ข้อ 60/1 และข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 ข้อ 60/1 มิให้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 โดยปรับแก้คำว่า “ผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง” เป็นคำว่า “ผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาต” และแก้ไข ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 ข้อ 13/1 และข้อบังคับว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563 ข้อ 60/5 โดยปรับแก้คำว่า “ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ร้ายแรง” เป็นคำว่า “ประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาต” แทนในทุกฉบับ การแก้ปัญหาระยะยาว เสนอให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 54 เป็นวรรคสอง ว่า “ผลการวินิจฉัยชี้ขาดตาม (2) – (3) ถือเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไม่ร้ายแรง ผลการวินิจฉัยชี้ขาดตาม (4) – (5) ถือเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างร้ายแรง”

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นอกเหนือจากข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่ได้นำเสนอไปตามข้อ 7 แล้ว เพื่อให้การดำเนินการด้านจรรยาบรรณวิชาชีพของคุรุสภาเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

8.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงกฎหมายตามข้อ 5.4 คุรุสภาควรเน้นการแก้ปัญหาระยะสั้นก่อนเพื่อให้ทันต่อการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะเรื่องของจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพของคุรุสภาที่สังคมให้ความคาดหวังและให้ความสนใจในการรักษาจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยมีข้อเสนอให้คุรุสภาทำการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ และข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกระบวนการแก้ไขกฎหมายลำดับรองทำได้ง่ายกว่าและใช้เวลาน้อยกว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้มีผลบังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562) นอกจากนี้ การปรับปรุง

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ยังต้องรอกระบวนการของรัฐสภา ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาระยะยาวสามารถดำเนินการคู่ขนานไปพร้อมกับการแก้ไขปัญหาระยะสั้นได้เลย

8.2 ครูสภาควรพิจารณาเตรียมการในส่วนที่เกี่ยวข้องหากในอนาคตมีการกระจายอำนาจ/มอบอำนาจการดำเนินการทางจรรยาบรรณของวิชาชีพทางการศึกษาของครูสภาไปยังสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้จริง โดยทางครูสภาควรทำโครงการพัฒนาบุคลากรของครูสภาที่กระจายอยู่ทุกสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เพื่อให้มีความพร้อมรองรับการดำเนินการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะในเรื่องของจรรยาบรรณวิชาชีพที่ไม่ถึงขั้นพักใช้เพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากคดียุทธศาสตร์ที่มีเป็นจำนวนมากหากสามารถกระจายอำนาจ/มอบอำนาจความรับผิดชอบออกไปให้จังหวัด จะช่วยให้เกิดความคล่องตัวและแบ่งเบาภารกิจของครูสภาส่วนกลางลงได้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ในระยะแรกควรเริ่มจากการกระจายอำนาจไปยังเจ้าหน้าที่ครูสภาในกระบวนการสืบสวนหรือสอบสวนการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพโดยอาจมีบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดร่วมดำเนินการอยู่ในคณะกรรมการด้วย เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

8.3 ในระหว่างที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจ/มอบอำนาจการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพไปยังสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ครูสภาควรพิจารณาเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่นิติกรของสำนักจรรยาบรรณวิชาชีพและนิติกรให้มีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิมหรือพิจารณาปรับลดภาระงานอื่นนอกเหนือจากงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของครูสภา เพื่อให้นิติกรมีภาระงานด้านเดียวเป็นการเฉพาะ ให้สามารถทำคดีได้อย่างต่อเนื่องและมีเวลาในการสะสางคดีได้มากขึ้น โดยกำหนดเป็นสัดส่วนจำนวนคดีที่รับผิดชอบต่อนิติกรให้มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนส่งเสริมการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างนิติกรจากสำนักจรรยาบรรณและนิติกรของครูสภา กับนิติกรจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในท้องที่คดีในการให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการแทนนิติกรจากครูสภา

8.4 ครูสภาควรพิจารณาหาแนวทางเร่งรัดสะสางคดีเดิมที่สะสม ซึ่งยังอยู่ระหว่างรอการดำเนินการอีกหลายคดี นอกเหนือจากการคัดแยกคดีที่ผู้ถูกกล่าวหา/กล่าวโทษเสียชีวิตซึ่งครูสภา กำลังเร่งรัดดำเนินการอยู่แล้วโดยสามารถสะสางคดีให้ลดลงได้ดีแล้ว แต่ขอให้เพิ่มการเร่งคัดแยกเรื่องที่ไม่เข้าข่ายเงื่อนไขการกล่าวหา/กล่าวโทษตามมาตรา 51 กล่าวคือ กรณีการร้องเรียนที่พ้นระยะเวลา 1 ปีนับจากวันที่มีการกล่าวหา/กล่าวโทษ หรือผู้ถูกร้องเรียนไม่มีสถานภาพเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของครูสภาอีกแล้ว เพื่อเสนอเลขานุการทำความเข้าใจเสนอต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเพื่อให้มีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณาโดยเร็ว รวมถึงการคัดแยกเรื่องการกล่าวหา/กล่าวโทษใดที่มีการลงโทษทางวินัยแล้วและเป็นโทษทางจรรยาบรรณวิชาชีพที่ไม่ถึงขั้นพักใช้ใบอนุญาต โดยให้เร่งรัดการดำเนินการสืบสวนตามรูปคดีจากสำนวนวินัยเดิมแล้วเสนอคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 54 ได้เลย โดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนซ้ำอีกแล้ว