

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน¹

ศกาวรัตน์ อารยยิ่ง²

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างความเสมอภาคในสังคม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองให้การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดให้บุคคลทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายด้านการศึกษาของรัฐมิใช่เพียงเรื่องการบริหารจัดการเชิงประสิทธิภาพ หากแต่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาการลดลงของจำนวนนักเรียนอันเป็นผลมาจากอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนมาก โดยเฉพาะ โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐกำหนด กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดนโยบายบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมุ่งเน้นการควบรวมและเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่คุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณ การขาดแคลนครูและทรัพยากรทางการศึกษา รวมถึงการยกระดับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนในภาพรวม

อย่างไรก็ดี การควบรวมและเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะต่อผู้เรียนและชุมชนในพื้นที่ชนบท การเลิกสถานศึกษาทำให้เด็กจำนวนมากต้องเดินทางไกลขึ้นเพื่อเข้าถึงสถานศึกษาที่ถูกควบรวม มีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และอาจเสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัย สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่ข้อกังวลว่าการดำเนินนโยบายของรัฐอาจกระทบต่อการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม และอาจขัดต่อหลักสิทธิในการศึกษาที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองไว้ นอกจากนี้ การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองภายใต้กรอบของกฎหมายการศึกษา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลการเลิกสถานศึกษาเป็นอำนาจขององค์กรทาง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พัฒนะ เรือนใจดี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การศึกษา ต่อมา ภายหลังจากปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษาในภูมิภาคตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/2560 อำนาจดังกล่าวได้ถูกโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเช่นนี้ยิ่งทำให้ประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

การศึกษานี้จึงมุ่งนำเสนอภูมิหลังและความสำคัญของปัญหาการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในบริบทของกฎหมายการศึกษาไทย โดยชี้ให้เห็นว่าการเลิกสถานศึกษามีใช้เพียงมาตรการเชิงนโยบายด้านการบริหารจัดการศึกษา หากแต่เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในการศึกษาของผู้เรียนและชุมชน การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนโยบายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ควบคู่ไปกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ หลักความเสมอภาคทางการศึกษา และบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียนและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการศึกษาพบว่าการกำกับดูแลการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับการศึกษา ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ การกำหนดโครงสร้างขององค์คณะที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลิกสถานศึกษาจึงต้องตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตามเกณฑ์การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เป็นกลไกสำคัญที่ใช้กับการคงอยู่หรือสิ้นสุดสถานะทางกฎหมายของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดรัฐ โดยกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือในปัจจุบันคือคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด มีอำนาจพิจารณาเลิกสถานศึกษาเมื่อเกิดกรณี (1) ไม่มีนักเรียนเลย และ (2) จำนวนนักเรียนลดลงจนไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 แล้ว พบว่ามีปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงเนื้อหาของเกณฑ์ดังกล่าวในหลายมิติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทซึ่งใช้อ้างเป็นฐานอำนาจของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดเกณฑ์เชิงเนื้อหา ว่าสามารถเลิกสถานศึกษาได้ในกรณีใดบ้าง หากแต่เพียงให้อำนาจทั่วไปแก่รัฐมนตรีและกระทรวงศึกษาธิการในการออกระเบียบเพื่อกำกับการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาเท่านั้น ทำให้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษา

ชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ในฐานะกฎหมายลำดับรอง กลายเป็นเครื่องมือที่กำหนดสาระสำคัญของเงื่อนไขในการ เลิกโรงเรียนด้วยตนเอง โดยเฉพาะในกรณีจำนวนนักเรียนลดลง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในการศึกษา และความเสมอภาคของผู้เรียน อันเป็นสาระสำคัญที่โดยหลักการควรได้รับการกำหนดไว้ในระดับ พระราชบัญญัติ มิใช่เป็นการกำหนดโดยกฎหมายลำดับรองกำหนดเองเกือบทั้งหมด ซึ่งเกณฑ์กรณี “ไม่มี นักเรียนเลย” จะไม่ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งเชิงหลักการ เนื่องจากสถานศึกษาซึ่งไม่มีผู้เรียนย่อมไม่อาจปฏิบัติการกิจ ด้านการจัดการศึกษาได้ แต่เกณฑ์ในกรณี “จำนวนนักเรียนลดลงจนไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ได้” กลับมีลักษณะกว้าง คลุมเครือ และมีนามธรรมสูง ทั้งในส่วนของคำว่า “จำนวนนักเรียนลดลง” และ ส่วน ของคำว่า “ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาได้” โดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดตัวเลขขั้นต่ำของจำนวนนักเรียน อัตราส่วนครูต่อ นักเรียน มาตรฐานด้านคุณภาพเชิงวิชาการ หรือดัชนีชี้วัดอื่นใดที่เป็นรูปธรรมเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินความ เข้าเกณฑ์การเลิกโรงเรียนอย่างชัดเจน ความคลุมเครือดังกล่าวส่งผลให้ในทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัดสามารถแตกต่างกันอย่างกว้างขวาง โรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนในระดับใกล้เคียงกันอาจประสบชะตากรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ โรงเรียน หนึ่งอาจถูกเสนอให้เลิกเพราะถูกตีความว่าไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ขณะที่อีกโรงเรียนหนึ่ง ยังคงอยู่ได้เพราะผู้มีอำนาจเห็นว่ายังสามารถพัฒนาคุณภาพได้ ความไม่สม่ำเสมอดังกล่าวมีลักษณะกระทบต่อ หลักความแน่นอนและคาดหมายได้ของกฎหมาย รวมทั้งมีลักษณะใกล้เคียงกับการเลือกปฏิบัติทางปกครอง โดย อาศัยดุลพินิจแทนเกณฑ์ที่ชัดเจน เมื่อนำเกณฑ์การเลิกสถานศึกษาของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ จัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 มาพิจารณาเทียบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งหมายให้การจัดการศึกษา “ทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม” ปรากฏว่าการ ออกแบบเกณฑ์โดยเน้นเหตุผลด้านประสิทธิภาพและคุณภาพตามมุมมองฝ่ายบริหารเป็นหลัก โดยไม่กำหนดให้ ต้องพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิของผู้เรียนและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ อาจนำไปสู่ผลใน ทางตรงข้ามกับเจตนารมณ์ดังกล่าว กล่าวคือ การใช้เกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงบริบทเชิง ภูมิศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจ อาจทำให้ผู้เรียนในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ด้อยโอกาสเข้าถึงการศึกษายากขึ้น และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพิ่มขึ้น

ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการให้สังคมมีส่วนร่วมในการเลิกสถานศึกษา ชั้นพื้นฐาน เนื่องจากพัฒนาการทางการศึกษาของประเทศไทยสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ชุมชน และประชาชนมาอย่างยาวนาน โดยเริ่มต้นจากรูปแบบ “การศึกษาวัด” ในสมัยโบราณ ซึ่งวัดเป็นศูนย์กลางของ ชุมชนและศาสนา ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยตรง ต่อมาเมื่อมีการตรา พระราชบัญญัติ

ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้กำหนดให้มี “โรงเรียนประชาบาล”³ ซึ่งบริหารโดยประชาชนในพื้นที่ ต่อมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้พยายามฟื้นฟูหลักการ “กระจายอำนาจทางการศึกษา” เพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารตนเองได้มากขึ้น และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมดังกล่าวกลับจำกัดอยู่เพียงระดับ “ที่ปรึกษา” หรือ “ผู้รับฟัง” โดยเฉพาะในกระบวนการสำคัญ เช่น การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่กระเทยสิทธิของประชาชนโดยตรง

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ เพราะการเลิกสถานศึกษาไม่เพียงเป็นการตัดสินใจเชิงบริหาร แต่เป็นการกระทบสิทธิของเด็ก ครอบครัว และชุมชนโดยตรง การขาดผู้แทนจากภาคส่วนเหล่านี้จึงทำให้การตัดสินใจขององค์คณะขาดฐานทางสังคมและขาดความยอมรับในเชิงประชาธิปไตยทางการบริหาร อีกทั้งยังอาจเป็นการละเมิดหลักสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 และมาตรา 76 อีกทั้ง เจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้เกิดการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น อันเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วมและยั่งยืน การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 จึงเสมือนว่าเป็นการย้อนกลับสู่ระบบรวมศูนย์อำนาจในระดับจังหวัด ซึ่งขัดต่อแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่วางไว้ตั้งแต่ปี 2542 ในทางปฏิบัติ การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ระดับจังหวัดยังทำให้การบริหารงานล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองปัญหาเฉพาะพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความใกล้ชิดกับสถานศึกษาโดยตรง ซึ่งย่อมกระทบต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในด้านประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายสำคัญอยู่ที่ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับการใช้อำนาจข้ามส่วนราชการซึ่งอาจขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจทางปกครอง อีกทั้งยังการขาดผู้แทนภาคส่วนสำคัญในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ทำให้ขาดหลักการมีส่วนร่วม และความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทด้านการศึกษา การกำกับดูแลการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นประเด็นทางกฎหมายที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับการบริหารราชการศึกษานในเชิงโครงสร้าง การใช้อำนาจของ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดภายใต้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 แม้มีเจตนา

³ ปรีชา มงคลพิทักษ์, วิวัฒนาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2552), หน้า 24.

ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ แต่ในทางหลักการกลับสร้างความไม่สมดุลระหว่าง “การรวมศูนย์อำนาจ” กับ “สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน” ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องควรยึดหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เพื่อให้การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเคารพสิทธิของผู้เรียนตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ยังพบว่า การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (Administrative Power) ซึ่งส่งผลกระทบต่อ สิทธิในการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และตาม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ข้อ 28 ซึ่งกำหนดสิทธิในการศึกษาโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น การเลิกสถานศึกษาจึงต้องดำเนินการภายใต้ หลักนิติรัฐ (Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)⁴ อย่างเคร่งครัด ตามบทบัญญัติ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาในการกำกับดูแลและเสนอการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการและส่วนราชการในสังกัด แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติกลับเน้นการพิจารณาโดยกลไกระดับกระทรวงและคณะกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ซึ่งเป็นการกลับไปสู่โครงสร้างแบบรวมศูนย์อีกครั้ง (Recentralization) จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บททางการศึกษาที่มุ่งให้เกิดการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)⁵

นอกจากนี้ การเลิกสถานศึกษายังไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง แม้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 จะระบุให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปกครองและชุมชน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของ นักเรียน ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ถือเป็น การละเมิดหลักการ “ประโยชน์สูงสุดของเด็ก” ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2549 ว่าด้วยการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นปัญหาทางกฎหมายเชิงโครงสร้าง

นอกจากนี้ยังพบว่า แม้ประกาศเลิกสถานศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีระบบการอุทธรณ์หรือทบทวนคำสั่งภายในก่อนเข้าสู่กระบวนการศาลปกครอง ทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการ

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักนิติธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2560), หน้า 47.

⁵ กระทรวงศึกษาธิการ, *คู่มือการบริหารการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2557), หน้า 14.

ปกป้องสิทธิ ซึ่งการเลิกสถานศึกษาส่งผลกระทบต่อสิทธิทางการศึกษาและชุมชน การเลิกสถานศึกษาไม่ได้กระทบเฉพาะตัวผู้เรียนเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมของชุมชน เพราะโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่ การเลิกโรงเรียนโดยไม่มีกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนจึงทำให้ชุมชนสูญเสียอัตลักษณ์ความผูกพัน และโอกาสทางการศึกษาในพื้นที่ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระยะยาว การเลิกสถานศึกษาโดยขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียถือเป็น การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน (Proportionality)⁶ และอาจเป็นการละเมิดหลักความชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้การใช้อำนาจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่เกินความจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สาม คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่กระทบต่อสิทธิของผู้เรียน ตามหลักสิทธิความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งสิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้น การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมิใช่เพียงการปรับโครงสร้างทางการบริหารของรัฐ หากแต่เป็นการกระทำทางปกครอง ที่กระทบต่อสิทธิและโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียน รวมถึงความผูกพันของชุมชนกับสถานศึกษาโดยตรง การใช้อำนาจเลิกโรงเรียนจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน อีกทั้งต้องมีฐานกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนทางการศึกษาในทุกระดับอย่างแท้จริง⁷

จากการศึกษาพบว่า นโยบายควรรวม โรงเรียนขนาดเล็กมีความเชื่อมโยงกับมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการควรรวม โรงเรียนขนาดเล็กในตำบลเดียวกันที่มีระยะห่างจาก โรงเรียนอื่นในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน น้อยกว่า 6 กิโลเมตร โดยมีเป้าประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน และลดภาระงบประมาณด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ต่อมา มีหนังสือเวียนให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวและรายงานผลการดำเนินการ โดยด่วน ลักษณะของคำสั่งดังกล่าวมีสภาพเป็น “กฎ” ที่ผูกพันให้หน่วยงานในพื้นที่ต้องดำเนินการตามกรอบที่กำหนด โดยในทางเนื้อหานั้น “ความคุ้มค่า

⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), หน้า 1-8.

⁷ อุทัย บุญประเสริฐ, การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2545), หน้า 66.

และประสิทธิภาพเชิงงบประมาณ” มากกว่าการพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิและโอกาสของผู้เรียน ทั้งในมิติการเข้าถึงการศึกษา ความปลอดภัย และความต่อเนื่องของการเรียน โรงเรียนที่ได้รับผลกระทบหลักจากนโยบายดังกล่าวคือ “โรงเรียนขนาดเล็ก” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดเกณฑ์ว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คนถือเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โดยข้อมูลปีการศึกษา 2567 ระบุว่า สถานศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีจำนวนมาก และโรงเรียนขนาดเล็กมีสัดส่วนมากกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งหมด อีกทั้งแนวโน้มโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสัมพันธ์กับแนวโน้มประชากรเกิดใหม่ที่ลดลง จึงสะท้อนว่ามาตรการ “ยุบ รวม หรือเลิก” อาจมีผลกระทบเป็นวงกว้างต่อระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรวม มิใช่เพียงรายกรณีเฉพาะพื้นที่

โดยสภาพข้อเท็จจริง โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวก หรือเป็นพื้นที่ชนบทที่ครัวเรือนมีรายได้ไม่สูง เด็กจึงมักเข้าเรียนใน โรงเรียนใกล้บ้านเพื่อความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายการเดินทาง เมื่อดำเนินการควบรวมโดยใช้ระยะทาง “น้อยกว่า 6 กิโลเมตร” เป็นเกณฑ์หลัก ย่อมทำให้เด็กต้องย้ายไปเรียนใน โรงเรียนใหม่ เกิดผลกระทบต่อการปรับตัว การเรียนรู้ และการเข้าสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับพัฒนาการทางอารมณ์และสังคม อีกทั้งอาจเกิดการเลือกปฏิบัติหรือความไม่ยอมรับในสถานศึกษาใหม่ โดยเฉพาะเมื่อการย้ายโรงเรียนมิได้เกิดจากความประสงค์ของผู้เรียนหรือผู้ปกครอง แต่เกิดจากการเลิกสถานศึกษาอันเป็นผลของนโยบายและคำสั่งทางปกครอง

ในด้านกฎหมาย การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีฐานอำนาจจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้การบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีมาตรฐานและประสิทธิภาพภายใต้การกำกับของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ อย่างไรก็ดี การให้อำนาจหน่วยงานทางการศึกษา “พิจารณาเลิกสถานศึกษา” ในกรณีจำนวนนักเรียนลดลงหรือมีโรงเรียนใกล้เคียงรองรับได้ เป็นเรื่องที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียน โดยตรง จึงต้องตีความและบังคับใช้อย่างเคร่งครัดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 54 ที่กำหนดหน้าที่รัฐในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย

แม้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 จะมีเจตนารมณ์ด้านประสิทธิภาพและการลดความซ้ำซ้อนของโรงเรียนขนาดเล็ก แต่การบังคับใช้ต้องคำนึงถึง “หลักสิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษา” ซึ่งได้รับการรับรองทั้งในกฎหมายภายในและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 26 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 มาตรา 28 ที่ยืนยันการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม ต่อเนื่อง และไม่เลือกปฏิบัติ หากการเลิกโรงเรียนอาศัยเหตุผลด้านงบประมาณและจำนวนผู้เรียนเป็นหลัก โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เรียน

และชุมชนอย่างเพียงพอ อาจเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนเกินจำเป็นและไม่ประเมิณทางเลือกที่กระทบน้อยกว่า อีกทั้งควรต้องประเมินผลกระทบต่อ การเข้าถึงบริการทางการศึกษาและเงื่อนไขเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่อย่างรอบด้าน ไม่ใช่พิจารณาเพียงจำนวนผู้เรียนที่ลดลงโดยมิได้พิจารณาถึงมิติสิทธิมนุษยชน

ดังนั้นแล้วเพื่อให้กระบวนการดำเนินการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมและให้ความคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษาของผู้เรียนมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้การบริหารและการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ควรมีการแก้ไขคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งควรคืนอำนาจในการกำกับดูแลการเลิกสถานศึกษาให้แก่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือกำหนดกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างสององค์กรคณะ เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเคารพสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 38 ดังนี้

เดิม มาตรา 38 ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขต พื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐาน การศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ที่จัดการศึกษาในรูปแบบ ที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสถานศึกษาเอกชนและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แก้ไขเป็น

มาตรา มาตรา 38 ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขต พื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐาน การศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของ

บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน
 สังกัดอื่น ที่จัดการศึกษาในรูปแบบ ที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสถานศึกษาเอกชนและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะอยู่
 ในอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของ
 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เพิ่มเติม

มาตรา 38/1 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สถานศึกษาเป็นผู้รายงานข้อมูล
 การขอเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมายังสำนักงานเขตพื้นที่เพื่อพิจารณาดำเนินการ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิและ
 โอกาสของผู้เรียนเป็นหลัก

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการให้สังคมมีส่วนร่วมในการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ศึกษา
 เห็นว่า เพื่อให้การบริหารและการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
 ควรมีการแก้ไขคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ
 และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ
 การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
 รวมทั้งควรคืนอำนาจในการกำกับดูแลการเลิกสถานศึกษาให้แก่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือกำหนด
 กลไกการทำงานร่วมกันระหว่างสององค์กร เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเคารพสิทธิของผู้มีส่วนได้
 เสียอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
 มาตรา 38 ดังนี้

พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูป
 การศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560

เดิม มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (1) ของข้อ 8 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่
 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 และ
 ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา”

แก้ไขเป็น มาตรา 3/1 ให้ยกเลิกความใน (1) ของข้อ 8 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
 ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560
 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ยกเว้นการเลิก สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่กระทบต่อสิทธิของผู้เรียน ตามหลัก สิทธิความเสมอภาคทางการศึกษา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการบัญญัติให้มีมาตรการคุ้มครองและเยียวยาผู้เรียน หลังการเลิกสถานศึกษาให้มีผลบังคับตามกฎหมาย มิใช่เป็นเพียงแนวนโยบาย มาตรการดังกล่าวควรครอบคลุม ถึงการจัดให้มีรถรับ – ส่งนักเรียนที่ได้มาตรฐานความปลอดภัยและมีประกันภัย เงินอุดหนุนค่าเดินทางหรือ ค่าใช้จ่ายพิเศษสำหรับนักเรียนที่ต้องย้ายสถานศึกษา การจัดหาครูพี่เลี้ยงและนักจิตวิทยาเพื่อช่วยเหลือเด็กในช่วง ปรับตัว รวมถึงการจัดหาสถานศึกษาใหม่ที่มีคุณภาพและมาตรฐานเทียบเท่าโรงเรียนเดิม โดยไม่มีการเลือก ปฏิบัติ ทั้งนี้ ควรกำหนด สิทธิในการได้รับการเยียวยาไว้อย่างชัดเจนในกฎกระทรวง เพื่อให้เด็กและผู้ปกครอง สามารถเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายได้โดยตรง ดังนี้

กฎกระทรวงการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ...

หมวด 3 การเลิกสถานศึกษา

ข้อ 22 เมื่อเลิกสถานศึกษาสำนักงานจะต้องจัดให้นักเรียนในสถานศึกษาที่ถูกเลิกได้เข้าเรียนทุกคน โดย เป็นโรงเรียนที่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เรียนและผู้ปกครอง และจัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการ เดินทางไปเรียนของนักเรียน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ. คู่มือการบริหารการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2557.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชนว่าด้วยองค์กรฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจรัฐ.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

ธีรภัทร สงวนกชกร. กฎหมายการศึกษาและการบริหารสถานศึกษา. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หลักนิติธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2560.

ปรีชา มงคลพิทักษ์. วิวัฒนาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ, 2552.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง: หลักทั่วไปและดุลพินิจทางปกครอง.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

อุทัย บุญประเสริฐ. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ, 2545.