

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินงานยกระดับการศึกษาประชาชนให้จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖
ภายใน ๘ เดือน

สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๑๐.๐๓/๑๐๗๗ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๑๐.๐๓/๓๑๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากรัฐบาลได้แถลงนโยบายการจัดการศึกษาต่อรัฐสภา ที่มุ่งเน้นการสร้างและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนทุกกลุ่ม กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดนโยบายที่จะยกระดับการศึกษาของประชาชน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีบุคคลที่ยังไม่จบการศึกษาในชั้นพื้นฐานอยู่เป็นจำนวนมาก และขาดโอกาสในการศึกษาในระบบโรงเรียนปกติ ประกอบกับบุคคลดังกล่าวมีการประกอบอาชีพที่มั่นคง โดยการศึกษาที่บุคคลเหล่านี้จะได้รับคือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ดังนั้น เพื่อพัฒนาศักยภาพและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย เห็นควรยกระดับการศึกษาของประชาชนให้จบ ม.๖ ภายใน ๘ เดือน ในการนี้ สำนักงาน กศน. จึงขอหารือว่า กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและการเทียบระดับการศึกษา นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑ (๑) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้การศึกษานอกระบบในส่วนของการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น (ก) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (ข) การศึกษาระดับประถมศึกษา และ (ค) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยแบ่งออกเป็นประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษานั้น ครอบคลุมถึงการจัดการศึกษาตามนโยบายของรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่มีพื้นฐานระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สามารถเทียบระดับสูงสุดของการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่ต้องเทียบที่ระดับการศึกษา ทั้งประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษา เพื่อให้จบ ม.๖ ภายใน ๘ เดือน จะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงาน กศน.) และผู้แทนสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๐๒๒ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สรุปความได้ว่า การเทียบความรู้ที่ดำเนินการในปัจจุบันตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและการเทียบระดับการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการเทียบความรู้ที่ละระดับชั้น แต่เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลต้องการจะยกระดับการศึกษาของประชาชนให้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๖ โดยจะเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยังจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ มีโอกาสเข้าเรียนและเทียบระดับความรู้เพื่อจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงปัจจุบันการจะเทียบระดับความรู้เพื่อจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ผู้ขอเทียบระดับการศึกษาจะต้องมีวุฒิการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ก่อน สำหรับกลุ่มเป้าหมายตามโครงการยกระดับการศึกษาของประชาชนให้จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ภายใน ๘ เดือน นั้น ผู้ที่จะเข้าโครงการต้องเป็นบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี เป็นผู้มีอาชีพและมีรายได้ที่มั่นคง โดยกำหนดให้ต้องมีความรู้พื้นฐานในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ และมีประสบการณ์ประกอบอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี สำหรับเนื้อหาสาระในหลักสูตรการศึกษาจะอิงหลักสูตรการศึกษานอกระบบ โดยมีสาระการเรียนรู้ในชั้นพื้นฐาน ๙ รายวิชา ซึ่งจะมีอาจารย์ที่ปรึกษาดูแลการเรียนตามหลักสูตรดังกล่าว ในการประเมินผู้ขอเทียบระดับการศึกษาจะถูกประเมินใน ๒ มิติ คือ มิติความรู้ซึ่งจะใช้การทดสอบความรู้ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ซึ่งผู้เรียนจะต้องผ่านเกณฑ์ความรู้ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติตามที่สำนักงาน กศน. กำหนด ไม่ว่าจะใช้เวลาานเท่าใดก็ตาม ซึ่งมีได้หมายความว่าทุกคนจะต้องจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ภายใน ๘ เดือน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖^๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย และข้อ ๑^๒ (๑) แห่งกฎหมายว่าด้วยการแบ่งระดับและการเทียบระดับการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้การศึกษานอกระบบแบ่งออกเป็นสองระดับ โดยการศึกษาชั้นพื้นฐานแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษา และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การศึกษาระดับมัธยมศึกษา

^๑มาตรา ๑๖ การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย

การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา

การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย

^๒ข้อ ๑ การศึกษานอกระบบให้แบ่งออกเป็นสองระดับ ดังนี้

(๑) การศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็นสามระดับ คือ

(ก) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

(ข) การศึกษาระดับประถมศึกษา

(ค) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยแบ่งออกเป็นประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา

(๒) การศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งออกเป็นสองระดับ คือ

(ก) การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา

(ข) การศึกษาระดับปริญญา

ตอนต้นและการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อีกทั้งกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังแบ่งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานออกเป็นสามระดับ เช่นเดียวกันอีกด้วย ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวย่อมหมายความว่าสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องเป็นไปตามระดับช่วงชั้นการศึกษาที่กำหนดไว้ดังกล่าวด้วย ดังนั้น การจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสามารถเทียบระดับสูงสุดของการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยไม่ต้องเทียบที่ระดับการศึกษา คือ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายไม่ว่าประเภทสามัญศึกษาหรือประเภทอาชีวศึกษา จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑^๓ (๑) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้ความสำคัญแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบทบาทและหน้าที่ ดังนั้น หากกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ทางการศึกษาเทียบได้กับระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสามารถเทียบระดับความรู้ในระดับสูงสุดของการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยไม่ต้องเทียบที่ระดับการศึกษา ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ควรคำนึงถึงความพร้อมของผู้ขอเทียบระดับการศึกษาและความพร้อมของสถานศึกษา ตลอดจนมาตรฐานทางการศึกษาของชาติ โดยหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องจัดทำมาตรฐานการเรียนรู้ตามระดับการศึกษาและวิธีการประเมินเพื่อใช้สำหรับเทียบระดับการศึกษาให้ชัดเจนด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

มิถุนายน ๒๕๕๕

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔มาตรา ๙ ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้ความสำคัญแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบทบาทและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้เรียน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ และสามารถเลือกรับบริการได้หลากหลายตามความต้องการของตนเอง

(๒) ผู้จัดการเรียนรู้สำหรับการศึกษานอกระบบ และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้สำหรับการศึกษาตามอัธยาศัย มีการดำเนินการที่หลากหลายตามศักยภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนโดยบูรณาการความรู้ปลูกฝังคุณธรรม และค่านิยมที่ดีงาม

(๓) ผู้ส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งเป็นผู้ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เรียนและผู้จัดการเรียนรู้มีการดำเนินการที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง