บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชนในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๐๖๓๖ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีมาเพื่อดำเนินการ ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ต่อมาในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชนในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวนั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่การจัดทำในรูปแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเนื้อหาสาระของระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการเฉพาะกับส่วนราชการเท่านั้น ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติสำหรับเอกชนด้วย จึงสมควรพิจารณาว่าจะนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน มาปรับใช้ได้แค่ไหน เพียงใด จึงมีมติดังนี้

๑. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับเรื่องนี้ไปพิจารณาในข้อกฎหมายและแนวทางที่จะทำให้การดำเนินนโยบายในเรื่องนี้บรรลุวัตถุประสงค์แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๒. ให้กระทรวงศึกษาธิการรับความเห็นของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปพิจารณาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมองค์การระหว่างประเทศ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง แล้วเห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. .... จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘)[๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศูนย์การศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แหล่งการศึกษาหรือศูนย์การศึกษาที่บุคคลหรือองค์กรเอกชนจัดตั้งขึ้นมีกฎหมายรองรับ สามารถจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยได้อย่างมีคุณภาพ และรัฐสามารถเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของแหล่งการศึกษาหรือศูนย์การศึกษาเหล่านี้ได้ ซึ่งจะเป็นการป้องกันปัญหาเรื่องผลกระทบด้านความมั่นคงของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน แต่การที่จะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น จะต้องเป็นการออกระเบียบเพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการของส่วนราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือกฎหมายอื่นเท่านั้น เมื่อร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้นมิได้มีสาระสำคัญแต่เพียงเฉพาะการวางระเบียบปฏิบัติราชการของส่วนราชการ แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรเอกชนไว้อีกด้วย กล่าวคือ มีเฉพาะบทบัญญัติในหมวด ๑ เท่านั้น ซึ่งเป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ส่วนบทบัญญัติในหมวด ๒ หมวด ๓ หมวด ๔ และหมวด ๕ เป็นการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลหรือองค์กรเอกชนที่ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว ผู้บริหาร ผู้สอน และบุคลากรในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว และหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับบุคคลหรือองค์กรเอกชนที่ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวทั้งสิ้น ดังนั้น การจะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. .... โดยอาศัยอำนาจ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๘๕ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑] มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

ตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากมีสาระสำคัญเกินกว่าที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้

ประเด็นที่สอง ในการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย จะสามารถนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันมาปรับใช้ได้เพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า การจัดการศึกษาให้แก่ผู้ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากการจัดการศึกษานั้นฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ผู้ดำเนินการย่อมจะได้รับโทษหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น โทษปรับหรือจำคุก หรือถูกเรียกคืนเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากรัฐ รวมทั้งการไม่ได้รับหนังสือรับรองหรือหลักฐานวุฒิการศึกษาของผู้เรียนอีกด้วย

โดยที่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอนั้น มีสาระสำคัญในการกำหนดให้ผู้ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวจัดทำหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ร่างข้อ ๒๑) ซึ่งตามมาตรา ๑๘[๒] แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องจัดทำในรูปแบบของสถานศึกษาอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่ (๑) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย (๒) โรงเรียน หรือ (๓) ศูนย์การเรียน แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า ปัจจุบันบุคคลหรือองค์กรเอกชนผู้ดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบโรงเรียน ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาให้แก่ผู้ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยมีกฎหมายรองรับ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้จึงกำหนดให้มีการจัดการศึกษาโดยจัดตั้งเป็นศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวมีลักษณะเดียวกับศูนย์การเรียน โดยในการจัดตั้งศูนย์การเรียนสามารถจัดตั้งได้ตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการเคยดำเนินการมาก่อน ด้วยการออก

---

[๒] มาตรา ๑๘ การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

(๑) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(๒) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

(๓) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

กฎกระทรวงซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๑๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของสถานประกอบการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียน พ.ศ. ๒๕๔๗ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลหรือองค์กรเอกชนมีสิทธิในจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงสมควรออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคล หรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๑๒[๔] แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะมีผลทำให้บุคคลหรือองค์กรเอกชนสามารถจัดตั้งศูนย์การเรียนเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่คนไทย รวมทั้งบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยได้ และรัฐสามารถควบคุมกำกับดูแลการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติได้

ส่วนการจัดตั้งคณะกรรมการโดยประกอบด้วยผู้แทนจากหลายส่วนราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ หรือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้มีการประสานงานกันและได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ถือว่ามีความจำเป็นเนื่องจากการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ซึ่งรูปแบบในการจัดตั้งนั้นอาจจะใช้วิธีการแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความในมาตรา ๑๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี หรือโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้ ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในแนวทางข้างต้น ก็ให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับไปดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางนี้ต่อไป

อนึ่ง เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า ขณะนี้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติอยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบเพื่อให้กรอบทิศทาง นโยบาย และระบบการบริหารจัดการด้านการศึกษาและการสาธารณสุขของผู้หลบหนีเข้าเมืองมีความชัดเจนมากขึ้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการรับนโยบายดังกล่าวมาดำเนินการ

---

[๓] มาตรา ๑๒ นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๕] มาตรา ๑๘ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือคณะกรรมการก็ได้

ร่วมกันหรือมอบหมายให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับนโยบายในเรื่องนี้ไปดำเนินการก็ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๒