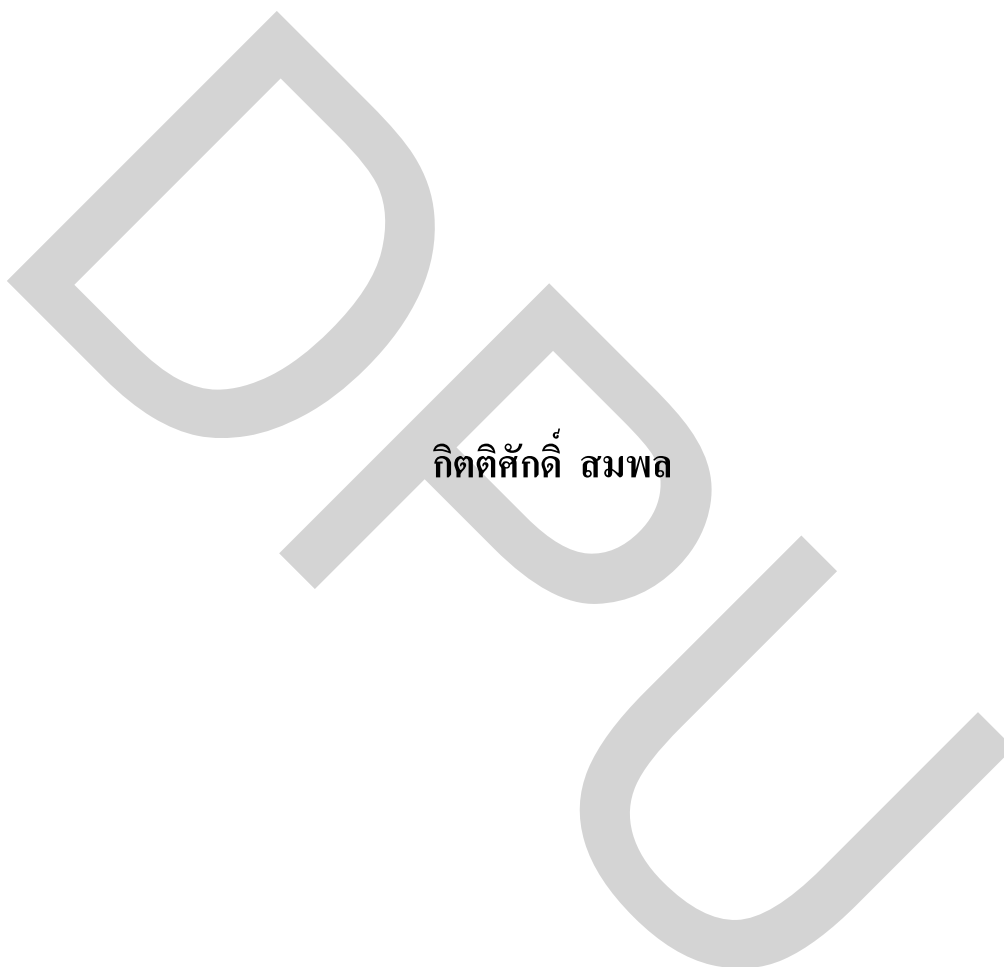


ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุน  
การศึกษานอกระบบของประเทศไทย



กิตติศักดิ์ สมพล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2561

**Legal Problems Regarding the Promotion and Support of the  
Non-Formal Education in Thailand**



**Kittisak Somphon**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement  
for the Degree of Master Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2018**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา  
นอกระบบของประเทศไทย

เสนอโดย นายกิตติศักดิ์ สมพล

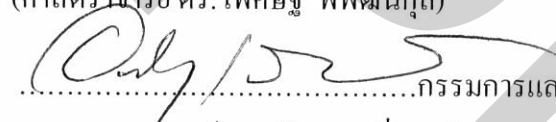
สาขาวิชา นิติศาสตร์

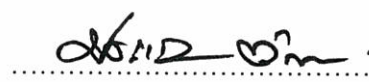
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

  
..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กুমิ โชคเหมาะ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์ชื่อสกุล)

วันที่ ๓๑ เดือน ๓๓๓๕ พ.ศ. ๒๕๖๑

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา นอกระบบของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	กิตติศักดิ์ สมพล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2560

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศ และของประเทศไทย รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษานอกระบบของประเทศไทย และหาแนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสม ในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า นับแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษานอกระบบ ซึ่งประเด็นปัญหาทั้งหมดดังกล่าว ย่อมส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานการศึกษานอกระบบ ไม่มีความเป็นอิสระ และไม่สามารถพัฒนาการศึกษานอกระบบ ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งในส่วนของตัวเองโครงสร้างของคณะกรรมการที่ขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนในภาคประชาชน อันทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะเสนอหรือไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการเข้ามากำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษานอกระบบ รวมทั้ง

ยังกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในภารกิจที่จัดทำเพื่อส่งเสริม และสนับสนุน การจัดให้เกิดการศึกษานอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการศึกษานอกระบบได้ จึงเป็นผลสำคัญทำให้กระทบต่อการพัฒนาบุคลากรของประเทศ ที่จะเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการดำรงอยู่ของประเทศอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และให้มีตัวแทนจาก ภาคประชาชนอย่างแท้จริงในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ตลอดจนกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบอย่างชัดเจน โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยการอาศัย ข้อมูลของต่างประเทศและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับการแก้ไข ปัญหา เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษานอกระบบในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงความต้องการของประชาชนในประเทศได้อย่างยั่งยืน

Thesis Title	Legal Problems Regarding the Promotion and Support of the Non-Formal Education in Thailand
Author	Kittisak Somphon
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2017

### **ABSTRACT**

The objectives of the thesis were: to study concepts, principles and theories of public law regarding the promotion and support of the non-formal education in Thailand; to study laws regarding the promotion and support of the non-formal education in overseas and in Thailand; and to study and analyse legal problems relating to an enforcement of the Promotion of Non-Formal and Informal Educations Act, B.E. 2551 in order to promote and support the non-formal education in Thailand and to find appropriate guidelines to solve problems arising from the promotion and support of the non-formal education in Thailand.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that since the Promotion of Non-Formal and Informal Educations Act, B.E. 2551 and relevant laws have been enforced, it found that there are 3 legal problems regarding the Promotion of Non-Formal and Informal Educations Act, B.E. 2551 in order to promote and support the non-formal education in Thailand that are: Firstly, a legal problem regarding the status of a juristic person of the Office of the Non-Formal and Informal Education; Secondly, a legal problem regarding the structure, proportion, acquisition method, and deficiency of people's participation in the promotion, support, and coordination of the non-formal education commission; and lastly, it is a legal problem regarding the stipulation of the power and duty of the Local Administrative Organization in order to arrange the non-formal education. All the said problems have affected the performance of the non-formal education commission which has no independence and fails to develop the non-formal education in accordance with the objective and intention of the law in both the structure of the commission which is lack of the participation of the people's representatives. This has made the people unable to propose or participate in the stipulation of the guidelines for developing the

non-formal education. In addition, it has also affected the public service arranged by the Local Administrative Organization which is unable to arrange the public service, a mission made for proficiently promoting and supporting the non-formal education and in correspondence with the people's need in such locality. Failure to provide the public service in respect of the non-formal education in Thailand has affected the development of national personnel who will be the mainspring of the sustainable development of the economy, society, and existence of the nation.

Therefore the author would recommend that the relevant laws shall be amended by stipulating that the Office of the Non-Formal and Informal Education Commission shall be a juristic person or a department under the law on Rules and Regulations for Public Administration and it shall actually be representatives of people in the commission in order to promote, support, and coordinate the non-formal education as well as the Local Administrative Organization shall be expressly appointed the power and duty to promote the arrangement of the non-formal education system. Such amendment of the relevant laws should be based on the foreign laws and the public law theories to be applied with the solutions in order to solve the problem of arranging the public service of the non-formal education in Thailand objectively, proficiently and corresponding with the need of people sustainably.

### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้ด้วยดี ด้วยเพราะความเมตตา กรุณา อย่างยิ่ง จากรองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้วิจัย ทั้งยังได้ให้คำแนะนำ และเสนอแนะในรูปแบบและเนื้อหา ที่ถูกต้องและเป็นระบบ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งท่านได้ให้เกียรติสละเวลา อันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ ซึ่งท่านได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้ให้คำชี้แนะ รวมทั้งเสนอแนะให้เพิ่มเติม จัดรวมและตัดทอน แก้ไข ในเนื้อหาบางส่วน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและมีความกระชับตรงตามรูปแบบมาตรฐาน ซึ่งถือว่าเป็นคุณูปการที่มีค่ายิ่งต่อผู้วิจัย ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ซึ่งได้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับวิธีการ รูปแบบ และเนื้อหาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง ตลอดจนให้กำลังใจ และคำปรึกษาอย่างดียิ่งต่อผู้วิจัย จนส่งผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และผู้วิจัยขอขอบพระคุณ อาจารย์พศธร พันธุ์สุวรรณ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษา ซึ่งมีส่วนให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ อยู่บ้าง ไม่ว่าจะมากหรือน้อยสักเพียงใด ผู้วิจัยขอแสดงความกตัญญูตเวทิตา แต่บิดามารดา ตลอดจน ครู อาจารย์ ผู้ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา อบรมสั่งสอนแก่ผู้วิจัย ตลอดมาทุกๆ ท่าน และตลอดถึงบรรดาผู้จัดทำเอกสารทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งหลายซึ่งทำให้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงข้อมูลทางวิชาการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

กิตติศักดิ์ สมพล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	12
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	12
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	13
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย.....	15
2.1 แนวคิด เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษานอกระบบของประเทศไทย.....	15
2.2 หลักภารกิจของรัฐ.....	35
2.3 หลักนิติบุคคลมหาชน.....	51
2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	56
2.5 หลักกฎหมายที่ดี.....	63
2.6 องค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ.....	67
3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศและประเทศไทย.....	73
3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศ.....	73
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบในประเทศไทย.....	98

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริม และ สนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	121
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยและ แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	121
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มาและการขาดการ มีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสาน ความร่วมมือการศึกษานอกระบบและแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	132
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	146
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	162
5.1 บทสรุป.....	162
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	166
บรรณานุกรม.....	170
ประวัติผู้เขียน.....	176

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ขึ้นเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้นได้กำหนดไว้เพื่อเป็นกรอบในการจัดการศึกษา ความว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แบ่งรูปแบบการจัดการศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>1</sup> สำหรับการศึกษานอกระบบ หรือ Non-formal Education (NFE) ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1967 ในการประชุมขององค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) เรื่อง The World Educational Crisis<sup>2</sup> ซึ่งได้นิยามการศึกษานอกระบบไว้ว่า “การศึกษานอกระบบ หมายถึง การจัดการกิจกรรมการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ แต่่นอกกรอบของการจัดการศึกษาในระบบ โรงเรียนปกติ โดยมุ่งบริการให้คนกลุ่มต่าง ๆ ของประชากร ทั้งที่เป็นผู้ใหญ่และเด็ก” โดยเน้นการเรียนรู้ (Learning) แต่ในปัจจุบันการศึกษานอกระบบ คือ กระบวนการจัดการพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียน ทั้งที่เป็นทัศนคติ ทักษะ และความรู้ ซึ่งทำได้ยืดหยุ่นกว่าการเรียนในระบบโรงเรียนทั่วไป สมรรถนะที่เกิดจากการศึกษานอกระบบ ตั้งแต่ทักษะในการเรียนรู้ด้วยตนเอง การทำงานเป็นกลุ่ม การแก้ไข ความขัดแย้ง การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การเป็นผู้นำ การแก้ปัญหาาร่วมกัน การสร้าง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

<sup>2</sup> จรวยพร ธรณินทร์, “การศึกษาไทย,” สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2560,

ความเชื่อมั่น ความรับผิดชอบ และความมีวินัย การศึกษานอกระบบยุคใหม่จึงเน้นการเรียนรู้และสมรรถนะ (Learning and Competency)

การศึกษา นับได้ว่าเป็นวิธีการหรือเครื่องมืออันสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาหรือยกระดับคุณค่าของความเป็นคน มุ่งพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ดังคำกล่าวที่ว่า “เป็นมนุษย์เป็นได้เพราะใจสูง” ของท่านพุทธทาสภิกขุ เหล่านี้คือความสำคัญของคำว่าการศึกษา นอกจากนี้หากจะพิจารณาในแง่ภูมิของความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม และประเทศชาติ การศึกษาก็ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือพื้นฐานอันสำคัญยิ่งของการพัฒนาพลเมืองและประเทศชาติ หากพลเมืองในรัฐใดได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม ทั่วถึงกัน ย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ เป็นลำดับสืบไป ดังนั้น การจัดการศึกษา จึงเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของรัฐทุก ๆ รัฐ การศึกษานอกระบบ เป็นหนึ่งในสามรูปแบบของการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การศึกษานอกระบบ เป็นการจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดผลประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม<sup>3</sup> หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการศึกษานอกระบบ คือ กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลาย ตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายนั้น และมีวิธีการวัดผลประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวกับการศึกษาอันสำคัญไว้ กล่าวคือ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ<sup>5</sup> และต่อมารัฐได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการศึกษาของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษา

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81.

นอกระบบอยู่ด้วยกันหลายประการ อาทิเช่น ได้ให้นิยามของคำว่า การศึกษาตลอดชีวิตไว้ว่า หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>6</sup> และได้กำหนดรูปแบบของการจัดการศึกษาไว้ว่ามีสามรูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>7</sup> ต่อมา รัฐก็ได้ตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ออกมาใช้บังคับโดยถือเป็น กฎหมายในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้ดูแล เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัย

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา ซึ่งถือเป็นภารกิจและหน้าที่ของรัฐ ดังได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อม มีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของ ประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริม ที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>8</sup> ในท้ายสุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ขึ้นมาเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอก ระบบและตามอัธยาศัย โดยมีหลักการสำคัญในการจัดการศึกษานอกระบบ กล่าวคือ การศึกษานอก ระบบต้องยึดหลักความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทั่วถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน และการกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาและ การให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้<sup>9</sup> ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้อง ดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาค บังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการ ดำเนินการด้วย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครอง

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 6.

ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น รัฐได้ทุ่มเท ทั้งงบประมาณ และบุคลากร ให้กับการจัดการศึกษาในระบบเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งทำให้ระบบการศึกษาในระบบมีการพัฒนาไปอย่างมาก ระบบสถานศึกษา และสถาบันการศึกษาได้ผูกขาดการจัดการศึกษาเกือบทั้งหมด ส่งผลให้การศึกษาลุดออกไปจากวิถีชีวิตของประชาชนและเกือบไม่สอดคล้องกับภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ แต่ขณะเดียวกันการจัดการศึกษานอกระบบ ในปัจจุบันยังขาดการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเป็นระบบ และขาดความต่อเนื่อง<sup>11</sup> นอกจากนี้ยังมีวิกฤตการณ์ของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าในภาครัฐ มีการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองประเทศ โดยมีส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้มีกลไกในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและการทำงานมีขั้นตอนของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ขาดความเชื่อมโยง ทั้งเชิงระบบและการประสานการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะงานด้านการศึกษาอกระบบและตามอัธยาศัย ยังขาดความชัดเจนทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ ส่วนหน่วยงานภาคเอกชนนั้น การดำเนินงานมุ่งเน้นผลกำไร ขาดทุน เป็นสำคัญ ขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคม การมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชนส่วนใหญ่จึงเป็นการกระทำที่ต่างฝ่ายต่างทำตามพันธกิจขององค์กรของตนเป็นสำคัญ<sup>12</sup> ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย 3 ประการ ดังนี้ คือ

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ในปัจจุบันหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือที่เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยเป็นหน่วยงานภายในที่ขึ้นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือเรียกโดยย่อว่า เลขาธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54

<sup>11</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, แนวทางการพัฒนานโยบายการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนและการเรียนรู้ตามอัธยาศัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553), น. 4.

<sup>12</sup> เพ็งอ้าง, น. 5 - 6.

พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน กศน. แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบ แต่ก็มีได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่ให้เป็นส่วนราชการภายในที่ขึ้นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานกลางและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>13</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นนิติบุคคล

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) จัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ต่อคณะกรรมการ

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตรและนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา

(5) ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กร ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(6) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา วิทยุชุมชน ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาห้องสมุดประชาชนพิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และแหล่งการเรียนรู้อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องของประชาชน

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(8) ปฏิบัติตามงานอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย”

ตามพระราชบัญญัติ หรือมีสถานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่งผลทำให้สำนักงาน กศน. จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงสำนักงานหนึ่งภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะหากเลขาธิการสำนักงาน กศน. มีนโยบายหรือในทางบริหารมีนโยบายในการที่จะพัฒนาระบบของการศึกษานอกโรงเรียนก็อาจจะไม่สามารถปฏิบัติหรือออกคำสั่งในการพัฒนาการทำงานของสำนักงาน กศน. และ กศน. ในส่วนภูมิภาค เนื่องจากเกิดข้อจำกัดตามกฎหมาย เพราะในการอนุมัติ อนุญาต และการสั่งการในการทำงานของสำนักงาน กศน. จะต้องขึ้นกับความเห็นชอบของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในบางกรณีปลัดกระทรวงศึกษาธิการอาจจะมอบอำนาจให้รองปลัดหรือผู้ใต้บังคับบัญชาอื่นในการกำกับดูแลสำนักงาน กศน. อีกชั้นหนึ่ง ส่งผลทำให้การที่กฎหมายไม่กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จะสามารถมีบุคลากร มีงบประมาณ และมีความสามารถในการบริหารงานด้วยตนเองภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการ กศน. จึงมีผลทำให้การปฏิบัติงานของ กศน. ไม่มีความเป็นอิสระและไม่สามารถพัฒนาการศึกษานอกระบบได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การที่สำนักงาน กศน. เป็นเพียงหน่วยงานภายในของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ย่อมส่งผลทำให้เลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้เกิดผลเสียในการบริหารงานของสำนักงาน กศน. ที่สำนักงาน ไม่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระแต่อย่างใด การบริหารงานสำนักงาน กศน. นั้น ต้องรอคำสั่งของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา สั่งการผ่านทางสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงมายังสำนักงาน กศน. ผลเสียอีกประการ คือ หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณของสำนักงาน กศน. ที่ไม่สามารถของบประมาณได้เอง เนื่องจากการของบประมาณของสำนักงาน กศน. ต้องเสนอผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะต้นสังกัด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้สำนักงาน กศน. ไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร กล่าวคือ เลขาธิการ กศน. มีเพียงอำนาจในการใช้งบประมาณเท่าที่ได้รับจัดสรรและเท่าที่ได้รับมอบจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น และผลเสียประการสุดท้าย คือ การขาดแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรในองค์กรหรือ สำนักงาน กศน.

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษา นอกระบบ



การมีส่วนร่วมนั้น องค์การสหประชาชาติได้อธิบายว่า เป็นกระบวนการที่ประชาชนระดับต่าง ๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ โดยความสมัครใจ และด้วยความกระตือรือร้น ในกระบวนการตัดสินใจมีการกำหนดเป้าหมายของสังคมและกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นบรรลุ โดยมีแนวทางพื้นฐานอยู่ 3 ประการที่จะทำให้เข้าใจกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ประการแรก คือ การร่วมตัดสินใจในการพัฒนา ประการที่สอง คือ การร่วมสนับสนุนความพยายามในการบริหารการพัฒนา และประการที่สาม คือ การร่วมรับผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็เป็นอีกหนึ่งความพยายามของรัฐที่มุ่งประสงค์ให้เกิดขึ้นในการจัดการศึกษา โดยถือเป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยการจัดการศึกษาต้องยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งล้วนต่างก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน การศึกษานอกระบบเองก็ดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างตามที่กฎหมายกำหนด พบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยคณะกรรมการ อันมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการและกรรมการจากการกำหนดตำแหน่งจำนวน 9 ท่าน รวมถึงกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 ท่าน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 ท่าน และเลขาธิการ สำนักงาน กศน. เป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะตำแหน่งของคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่ มาจากการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 ท่าน ก็มาจากการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนก็จะเลือกจากตัวแทนของผู้ประกอบกิจการ โรงเรียนเอกชน ซึ่งกรรมการดังกล่าวก็มีใช้ตัวแทนของภาคประชาชน เป็นเพียงแต่ตัวแทนของภาคการศึกษาเอกชนเท่านั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนด

โครงสร้างดังกล่าว ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกนโยบาย เพื่อกำหนดแผนงานและการพัฒนาการศึกษาในระบบ การที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวจึงส่งผลทำให้ในตัวโครงสร้างของคณะกรรมการจึงขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชน อันทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะเสนอหรือไม่สามารถที่จะมีส่วนในการเข้ามำกำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในระบบได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่เกี่ยวกับสัดส่วนของคณะกรรมการ พบว่า สัดส่วนของคณะกรรมการเกินครึ่งหนึ่งมาจากการกำหนดโดยตำแหน่งของข้าราชการ และอีกครึ่งหนึ่งมาจากการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิโดยการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีเพียงจำนวน 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้งกันเองของผู้แทนเอกชน ส่งผลทำให้สัดส่วนของคณะกรรมการเป็นพวกเดียวกับรัฐมนตรีจำนวน 18 คน เนื่องจากกรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีและอีกจำนวน คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็มาจากการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น สัดส่วนของความสมดุลของคณะกรรมการ จึงเกิดความไม่เหมาะสม เพราะกรรมการ โดยส่วนใหญ่ จะมีแนวโน้มเอียงไปทางการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น จึงขาดการถ่วงดุลในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นองค์กรทางปกครองรูปแบบหนึ่ง สำหรับกระบวนการสรรหากรรมการนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 คน และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน อยู่ภายใต้อำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกล่าวคือในขั้นตอนการเลือกคณะกรรมการในขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการตัดสินใจ เมื่อมีการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเพราะเป็นไปได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะพิจารณาเลือกบุคคลที่มีความใกล้ชิดสนิทสนม หรือรู้จักกับตนเอง มาทำงานในตำแหน่งของคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน และคณะกรรมการทรงคุณวุฒิในองค์คณะของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษาในระบบ ย่อมทำให้คณะของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษาในระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถแสดงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงในการกำหนดนโยบายในการส่งเสริมการศึกษาในระบบ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทย มิได้กำหนดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษาในระบบ ย่อมทำให้ภาคประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองตามความต้องการตนเองในการเรียนรู้หรือการศึกษาในระบบ ย่อมส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ

ให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม อันเป็นหลักในการจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านการศึกษานอกระบบของประเทศไทย กระทั่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและจะส่งผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไม่สามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองตามที่ตนเองต้องการจริงหรือสนใจจริง ๆ ขาดการเชื่อมโยงระหว่างการศึกษา กับการมีงานทำของประชาชน หรือ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างตลาดแรงงานกับการจัดการศึกษา เป็นต้น เมื่อประชาชนในประเทศสำเร็จการศึกษามาแล้ว แต่ไม่มีงานทำ ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเป็นอยู่ของประชาชนเกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาอาชญากรรมก็จะตามมาในที่สุด และสิ่งที่จะตามมาสุดท้ายก็คือประเทศไทย ไม่พัฒนาไปในทิศทางที่ควรจะเป็นตามกระแสสังคม โลก และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ย่อมไม่อาจทัดเทียมนานาชาติได้

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น ในปัจจุบันนับตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ซึ่งการบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ 1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย 2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ 3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา และ 4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งหน้าที่ 4 ประการนี้ เป็นหน้าที่พื้นฐานเท่านั้น หน้าที่ดังกล่าวอาจถูกกำหนดเพิ่มเติมได้อีก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่มากมายหลายประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุข ปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน<sup>14</sup> เป็นต้น

ในประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอกระบบเป็นการเฉพาะ<sup>15</sup> แต่กำหนดเพียงให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยได้โดยเข้ามาทำ MOU เป็นภาคีเครือข่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ทำให้เป็นดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมการศึกษานอกระบบหรือไม่ก็ได้ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายอันส่งผลทำให้เกิดปัญหาในหลายกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมจัดหรือไม่ยอมเข้าร่วมภาคีเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอกระบบเพราะคิดว่าตนเอง ไม่มีอำนาจหน้าที่

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 - มาตรา 18 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังต่อไปนี้ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3) การสาธารณสุข ปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ 4) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ 5) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน 6) การส่งเสริมการท่องเที่ยว และ 7) การจัดการศึกษา.....”

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 6 (1) บัญญัติว่า “ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ให้ยึดหลักดังนี้

(ก) หลักความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทัวถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน

(ข) การกระจายอำนาจแก่สถานศึกษา และการให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้”

โดยตรงตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตน หรือเป็นเพียงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่ไม่มีสภาพเป็นการบังคับ กรณีนี้ จึงส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะอ้างว่า เมื่อไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องเข้าไปส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบเพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณของตน อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหน่วยงานของตนที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก จึงไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาในระบบดังกล่าว

กรณีที่สอง คือ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพและต้องการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบ พบว่า เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษานอกระบบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด สนใจที่จะทำก็จะตั้งงบประมาณและพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบอย่างเข้มแข็ง บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอ แต่ต้องการที่จะจัด ก็ไม่สามารถที่จะจัดให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษานอกระบบ โดยที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีมาตรฐานใดไปกำหนดในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบอย่างชัดเจน

ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในส่วนของ การอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบอย่างเป็นรูปธรรมและมีมาตรฐาน ส่งผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และในสถานที่ต่าง ๆ ของประเทศ จึงไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน และส่งผลทำให้ประเทศไทยขาดหน่วยงานหลักที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุน รวมถึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดให้เกิดการศึกษานอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพและตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการศึกษานอกระบบได้ จึงเป็นผลสำคัญ ทำให้กระทบต่อการพัฒนาบุคลากรของประเทศ ที่จะเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงอยู่ของประเทศอย่างยั่งยืน

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎี ทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษานอกระบบของต่างประเทศ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎี ทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา นอกระบบ ของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษา นอกระบบของประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสม ในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมและ สนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ ให้มีตัวแทนจากภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ตลอดจนกำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมระบบการจัดการศึกษานอกระบบ อย่างชัดเจน โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยการอาศัยข้อกฎหมายของต่างประเทศและทฤษฎีทาง กฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง มาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหา เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบในประเทศไทย ได้อย่างเป็นรูปธรรมและเข้าถึงความ ต้องการของประชาชนในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กฎ ระเบียบ ประกาศข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของ อีกทั้ง ศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบ เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สมาพันธรัฐสวิส ราชอาณาจักรสวีเดน และ ญี่ปุ่น ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ เพื่อความเป็นมาตรฐานสากล และตัดเทียบนานาอารยประเทศ

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบของต่างประเทศและประเทศไทย เป็นต้น ตลอดจนศึกษาจากตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทางนิติศาสตร์ เอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป และแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะ และแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

DRPU



## บทที่ 2

### แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย โดยปัจจุบันการศึกษานอกระบบ ถือได้ว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการศึกษาในระบบ เพราะการศึกษานอกระบบนั้น มิใช่เป็นการศึกษาเฉพาะผู้ที่ไม่ได้ศึกษาในระบบของการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้เท่านั้นแต่การศึกษานอกระบบ คือ การศึกษาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต ซึ่งผู้ศึกษาสามารถพัฒนาความรู้ ทักษะ และประสบการณ์จากกิจกรรมในวิถีชีวิตของตนเองที่สามารถเกิดขึ้น ได้ตลอดเวลา ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิด ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

กระบวนการเรียนรู้หรือกระบวนการศึกษานอกระบบ สะท้อนจากปรัชญาของการ “คิดเป็น” กล่าวคือ ความต้องการของมนุษย์ มีความแตกต่างกัน แต่มนุษย์ทุกคนก็มีความต้องการร่วมกันนั่นคือ มนุษย์ต้องการความสุข ความสุขย่อมทำให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมผสมกลมกลืนกัน โดยมนุษย์จะปรับตัวให้เข้ากับสังคมสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หรือ โดยการปรับสังคมสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับมนุษย์ การรู้จักใช้ปัญญา รู้จักปรับตัวเช่นนี้เรียกว่า “คนคิดเป็น” กล่าวคือเป็นผู้รู้จักปัญหาหรือทุกข์ รู้จักหาสาเหตุแห่งทุกข์ และรู้จักวิเคราะห์หาวิธีการแก้ปัญหาหรือดับทุกข์ ประเด็นแนวคิดเรื่องคิดเป็น จึงถูกนำมาเป็นเป้าหมายในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 เป็นต้นมา สิ่งเหล่านี้สะท้อนอยู่ในการจัดการศึกษานอกระบบ ที่เป็นหลักการอันสำคัญ คือ ความยืดหยุ่นหลากหลาย โดยเน้นสภาพปัญหาความต้องการของผู้เรียนแต่ละคน แต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ ที่สำคัญความสอดคล้องกับชีวิตและสังคมของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน การจัดหลักสูตรและระบบการเรียนรู้ที่เน้นผู้ที่พ้นวัยเด็กเข้าสู่วัยทำงาน พัฒนาสมรรถนะผู้ที่พลาดโอกาสในการศึกษาในระบบโรงเรียน และผู้ที่ต้องการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีขีดจำกัดในเรื่อง

เพศ อายุ พื้นฐานความรู้ เวลา และสถานที่ รวมทั้งรูปแบบการเรียนรู้<sup>1</sup> การศึกษานอกระบบเป็นการจัดการศึกษาหนึ่งในสามรูปแบบของการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 การศึกษานอกระบบ จะมีลักษณะเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม<sup>2</sup> วิธีการจัดการศึกษานอกระบบนั้น เป็นไปตามหลักการแห่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ซึ่งมีหลักการในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบ โดยมุ่งเน้นให้บุคคลได้รับการศึกษานอกระบบอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยให้บุคคลซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิได้รับการศึกษานอกระบบ ทั้งนี้ ตามกระบวนการและการดำเนินการที่กฎหมายกำหนด<sup>3</sup>

#### 2.1.1 สิทธิทางการศึกษา

การศึกษาเป็นพื้นฐานอันสำคัญในการพัฒนาประชาชนในชาตินั้น ๆ ทุกประเทศในโลกจึงให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพประชาชนของตน เพราะเมื่อประชาชนในชาติมีความรู้ความสามารถแล้ว ในท้ายที่สุดประเทศชาติก็จะได้รับการพัฒนาตามไปด้วย ดังนั้นการศึกษาจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นหน้าที่หรือภารกิจของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน

##### 2.1.1.1 ความหมายของสิทธิทางการศึกษา

“สิทธิ” มีความเห็นในการนิยามความหมายของคำว่า “สิทธิ” อยู่ด้วยกัน 2 กลุ่มความเห็น กล่าวคือ

ความเห็นประเภทที่ 1 วินด์ไชน์ (Windscheid) นักกฎหมายชาวเยอรมัน เป็นผู้คิดขึ้นเห็นว่า “สิทธิ” หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” เช่น ในการที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินบุคคลนั้นย่อมมีอำนาจที่จะมีเจตจำนง ที่จะครอบครองที่จะใช้สอย หรือที่จะจำหน่ายทรัพย์สินนั้น โดยเขาจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ หรือจะใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียง

<sup>1</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, การรายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทนำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556), น. 9.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (2).

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

ประการใดก็ได้แล้วแต่เจตจำนงของผู้ที่มีความเห็นประเภทที่ 1 นี้ เห็นว่าความสำคัญอยู่ที่ “อำนาจ” ที่กฎหมายให้แก่บุคคล

ความเห็นประเภทที่ 2 เยียร์ริง (Jhering) นักกฎหมายชาวเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น โดยเขาเห็นว่า “สิทธิ” คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” ผู้ที่มีความเห็นประเภทที่ 2 นี้เน้นหนักไปที่ “วัตถุประสงค์” ของสิทธิ กล่าวคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่มีเจตจำนง ก็เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ ฉะนั้นควรจะต้องถือว่า “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองมากกว่าจะเป็นอำนาจ<sup>4</sup>

“สิทธิ” ตามความเห็นของนักกฎหมายทั้งสองกลุ่ม เป็นการมองกันไปคนละแง่มุม กล่าวคือ ความเห็นประเภทที่ 1 ที่ถือว่า “สิทธิ” เป็นอำนาจที่กฎหมายให้อันที่จะมีเจตจำนง นั้น เป็นการมองในแง่ของ “เนื้อหา” ของสิทธิ ส่วนความเห็นประเภทที่ 2 ที่ถือว่า “สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้น เป็นการมองในแง่ของ “จุดประสงค์ของสิทธิ” ในปัจจุบัน ถือกันได้ว่า “สิทธิ” เป็นทั้ง “อำนาจ และ ประโยชน์” และควรถือว่า “สิทธิ” คือ “อำนาจที่กฎหมายให้เพื่อให้สำเร็จประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง”<sup>5</sup>

สำหรับ “การศึกษา” นั้นมีความหมายตามที่นักวิชาการ ได้ให้ความหมายอยู่ด้วยกันหลายแง่มุม อาทิ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้นิยามคำว่า “การศึกษา” ไว้ว่า การศึกษา หมายความว่า “กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุน ให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต”<sup>6</sup>

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ไพฑูริย์ สินลารัตน์ ได้สรุปความหมายของการศึกษาโดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรก การศึกษา เป็นกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมเพื่อให้นักเรียนใหม่อยู่ในสังคมได้ดี ซึ่งมักจะเรียกกันว่าเป็นกระบวนการสังคมประภิต และอีกแนวทางหนึ่งมองว่า การศึกษาเป็นสถาบันสังคม ได้แก่ โรงเรียน หรือ สถาบันการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่เป็น โรงเรียน<sup>7</sup>

<sup>4</sup> หุุด แสงอุทัย แก้ไขปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2556), น. 167.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

<sup>7</sup> ไพฑูริย์ สินลารัตน์, ปรัชญาการศึกษาเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 31.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิทางการศึกษา หมายถึง อำนาจของบุคคลในการที่จะเข้าถึง กระบวนการเรียนรู้ กระบวนการศึกษา ทั้งนี้ก็เพื่อความเจริญงอกงามของตนเองและสังคม โดยสิทธิ ดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้การรับรองไว้เป็นที่ชัดเจน แน่นนอน ในการนี้รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในชาติ

#### 2.1.1.2 สิทธิและหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาประชาชนในประเทศชาติ เพราะ การศึกษาเป็นเครื่องมือและกลไกที่ทุก ๆ รัฐ ใช้ในการพัฒนาประชาชนของตนเอง ดังนั้น การจัดการศึกษาและการเข้ารับการศึกษาจึงเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของรัฐและประชาชน

##### 1) หน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการเข้ารับการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมายของไทย ซึ่งกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ได้บัญญัติหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไว้ใน หมวด 4 ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายประการดังนี้<sup>8</sup>

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ

(5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจ ก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศ เป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ<sup>9</sup>

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50.

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง.

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการเข้ารับศึกษาในระดับการศึกษาภาคบังคับนั้น เป็นหนึ่งในหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ดังนั้นประชาชนชาวไทยทุกคนที่มีอายุตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะต้องทำหน้าที่เข้ารับการศึกษาในการศึกษาภาคบังคับ

## 2) หน้าที่ของรัฐ

การได้รับการการศึกษาภาคบังคับ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดไว้ว่า การจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และรัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ จัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล<sup>10</sup>

สำหรับการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ว่า ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้การจัดการศึกษาสำหรับบุคคล ซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ การศึกษาสำหรับคนพิการนั้น ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาสำหรับบุคคล ซึ่งมีความสามารถ พิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น<sup>11</sup>

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 สรุปได้ว่าการได้รับการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยและเป็นภารกิจและหน้าที่ของรัฐ ในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในชาติ

### 3) หน้าที่ของบิดา มารดา หรือ ผู้ปกครอง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้บิดามารดา หรือ ผู้ปกครอง มีหน้าที่จัดให้บุตร หรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล ให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว<sup>12</sup> ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ที่เป็นกฎหมายที่บังคับให้ผู้ปกครอง ส่งเด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนถึงอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่เด็กที่สอบ ได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับแล้ว เข้าเรียนในสถานศึกษา<sup>13</sup> และ ผู้ปกครองตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็นความอย่างกว้างโดย “ผู้ปกครอง” หมายความว่า บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหมายความรวมถึงบุคคลที่เด็กอยู่ด้วยเป็นประจำหรือที่เด็กอยู่รับใช้การงาน<sup>14</sup> ดังนั้นจึงมิใช่เพียงผู้ปกครองทางสายโลหิต เท่านั้นที่มีหน้าที่ในการส่งบุตรหลาน เข้าเรียนในสถานศึกษา เพื่อรับการศึกษภาคบังคับ

### 4) สิทธิของ บิดา มารดา หรือ ผู้ปกครอง และองค์กรอื่นๆ

การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในรัฐ เป็นภารกิจและหน้าที่ของรัฐบาล เมื่อรัฐมีหน้าที่แล้วย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ในการได้รับสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หลายประการ ดังนี้ ประการแรก คือมีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตร หรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล ประการที่สอง คือ มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตร หรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวจัดให้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด และประการสุดท้าย คือ มีสิทธิในการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษา ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>15</sup> นอกจาก บิดา มารดา หรือผู้ปกครองแล้ว บุคคลครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณี ดังนี้ ประการแรก คือ มีสิทธิได้รับการ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 6.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 4.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

สนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ประการที่สอง คือ มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดและประการสุดท้ายคือ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่าย การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด<sup>16</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการได้รับการศึกษาภาคบังคับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย รัฐและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐเอง หรือแม้แต่หน่วยงานภาคเอกชนก็ตาม ต่างก็ต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและ จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเท่าเทียมกันให้แก่ประชาชนทุกคนในชาติ

### 2.1.2 ปรัชญาและแนวความคิด เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ

ศาสตร์แห่งการศึกษา หรือ ศาสตร์ด้านใดๆ ก็ตาม ย่อมจะมีปรัชญาและแนวคิด ที่อยู่เบื้องหลัง ศาสตร์แขนงนั้นๆ เสมอ การศึกษานอกระบบ ก็เช่นกัน ย่อมจะต้องมีปรัชญาและแนวคิด ที่คอยสนับสนุนและเป็นหลักการแห่งที่มาของแนวคิดในการจัดการศึกษานอกระบบ เช่นกัน

#### 2.1.2.1 ปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นพระราชบัญญัติการศึกษาลับแรกของประเทศไทย เมื่อพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับความมุ่งหมาย หลักการ ระบบการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาจะสะท้อนให้เห็นปรัชญา แนวความคิดและแนวทางการจัดการศึกษา ที่สอดคล้องอย่างมากเกี่ยวกับปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำนักเสรีนิยม (Liberal) หรือชื่อที่ถูกเรียกอย่างอื่น เช่น นิรันตรนิยม (Perennialism) มนุษยนิยมคลาสสิก (Classic Humanist) และสอดคล้องกับปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำนักพัฒนาการนิยม (Progressive)<sup>17</sup>

ปรัชญาการศึกษาสำนักเสรีนิยม (Liberal) เป็นปรัชญาการศึกษาที่เก่าแก่ที่สุดในสังคมประเทศตะวันตกและมีอิทธิพลต่อการศึกษาตลอดมาจนถึงทุกวันนี้ ปรัชญาการศึกษาสำนักเสรีนิยม (Liberal) เป็นปรัชญาที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา ที่เรียกปริญญาว่า “Doctor of Philosophy” แปลว่า “ผู้ที่ใฝ่รู้หาความรู้ที่แท้จริง” แนวความคิดทางการศึกษานอกระบบโรงเรียน เช่น “คิดเป็น” ก็มีความสอดคล้องกับความคิดของสำนักเสรีนิยม และสำนักอื่น ๆ ปรัชญาการศึกษาสำนักเสรีนิยม มีความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญของปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน อยู่ด้วยกัน 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ บุคคลมีเสรีภาพที่จะเปลี่ยนแปลงพัฒนา

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

<sup>17</sup> อุ่นตา นพคุณ, การศึกษานอกระบบโรงเรียนกับการปฏิรูปการศึกษา รวมบทความทางวิชาการ: ปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำนักเสรีนิยมและสำนักพัฒนาการกับแนวทางการจัดการศึกษาตาม พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542, (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 14.

ตนเองอย่างต่อเนื่องด้วยเหตุและผล ประการที่สอง คือ การพัฒนาเชิงปฏิบัติได้และเชิงทฤษฎี ประการที่สาม คือ การศึกษาที่ความรู้คู่คุณธรรม และประการสุดท้าย คือ การส่งเสริมและสืบสาน ศิลปะ วัฒนธรรม ศาสนา<sup>18</sup>

ปรัชญาการศึกษาสำนักพัฒนาการ (Progressive) พัฒนาการมาจากปรัชญากลุ่ม เหตุผลนิยม และกลุ่มประจักษ์นิยม ในประเทศยุโรปก่อนมาเผยแพร่และฝังรากในสหรัฐอเมริกา และได้รับการพัฒนาจนเป็นปรัชญาการศึกษาของสหรัฐอเมริกา การศึกษาพัฒนาการในระยะ เริ่มต้นมีความเชื่อว่า เด็กควรจะเรียนรู้จากการเลียนแบบธรรมชาติ มากกว่าการเรียนรู้จากหนังสือ ประสบการณ์จริงเป็นการเรียนรู้ที่เหมาะสมสำหรับผู้เรียนในวัยเด็กที่สุด ดังนั้นการจัดการศึกษา ควรให้เด็กเป็นศูนย์กลาง (Child-Centered) ในสหรัฐอเมริกา นักการศึกษาที่ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดา แห่งการศึกษาสำนักพัฒนาการ คือ จอห์น ดิวอี้ (John Dewey)<sup>19</sup>

การศึกษานอกระบบโรงเรียนในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษา ต่อเนื่อง และการศึกษาชุมชน ได้นำปรัชญาการศึกษาพัฒนาการ มาใช้เป็นแนวความคิดพื้นฐาน ในการให้บริการแก่ชุมชน และในการก่อตั้งสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ในสหรัฐอเมริกา (The American Association for Adult Education) โดยความเชื่อพื้นฐานของปรัชญาการศึกษานอก ระบบโรงเรียน ตามแนวคิดของสำนักพัฒนาการ มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก คือ การศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลและแก้ปัญหาของกลุ่มในชุมชน ประการที่ สอง คือ การจัดการศึกษาที่ให้ความสำคัญระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์และประสบการณ์จริง ประการที่สาม คือ การพัฒนาทักษะและความสามารถในการตัดสินใจและแก้ปัญหา และประการ สุดท้าย คือ การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม<sup>20</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำนักเสรีนิยม มีความเชื่อ พื้นฐานว่าบุคคลสามารถใช้เหตุผลและสติปัญญาในการดำรงชีวิต มีแนวทางในการจัดการศึกษา นอกระบบโรงเรียนประเภทการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่อง เช่น การเรียนต่อในระดับ ที่สูงขึ้นโดยวิธีการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรียนรู้ทางไปรษณีย์หรือทางไกล เรียนจากห้องสมุด การศึกษาสำนักเสรีนิยมในประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา ได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษา เพื่อเตรียมบุคคลให้มีความรู้คู่คุณธรรม มีสติปัญญา ปรัชญานี้ได้สร้างนักคิด นักวิทยาศาสตร์

<sup>18</sup> อุ่นตา นพคุณ, การศึกษานอกระบบโรงเรียนกับการปฏิรูปการศึกษา รวมบทความทางวิชาการ: ปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำนักเสรีนิยมและสำนักพัฒนาการกับแนวทางการจัดการศึกษาตาม พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542, เฝ้าอ้าง, น. 15 - 19.

<sup>19</sup> เฝ้าอ้าง, น. 20.

<sup>20</sup> เฝ้าอ้าง, น. 21-24.



ที่สำคัญหลายคนและต่อมาในช่วง ปี ค.ศ.1900 ปรัชญาการศึกษาสำนักพิพัฒนาการ ได้เข้ามา มีอิทธิพลในการกำหนดแนวทางในการศึกษาที่มุ่งหมายให้บุคคลได้รับการศึกษาตามระบอบ การศึกษาแบบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยใช้ระเบียบวิธีการ ทางวิทยาศาสตร์ การศึกษานอกระบบโรงเรียนสำนักพิพัฒนาการ มีแนวทางในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาประเภทการศึกษาชุมชน การศึกษาผู้ใหญ่ หรือ การศึกษาต่อเนื่อง ฯลฯ ปรัชญาการศึกษาทั้งสองสำนักนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของไทย อยู่เป็นจำนวนมาก<sup>21</sup>

#### 2.1.2.2 แนวความคิดเรื่องการศึกษานอกระบบ

การศึกษานอกระบบ เป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่ประเทศต่างๆทั่วโลก ได้นำมาใช้ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษา ที่เป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนตั้งแต่ ประมาณ ปลายทศวรรษของปี ค.ศ.1960-1969 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 40 กว่าปี โดยมีจุดมุ่งหมายเริ่มแรกเพื่อ แก้วิกฤตทางการศึกษา ในขณะนั้นมีประชากรที่อยู่นอกระบบโรงเรียนรวมทั้งผู้ที่ออกจากโรงเรียน กลางคันเป็น จำนวนมหาศาล ซึ่งเป็นทั้งผู้ที่อยู่ในวัยเรียนและวัยผู้ใหญ่ ที่ไม่มีโอกาสได้รับ การศึกษาจากในระบบโรงเรียน หลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาได้จัดโครงการ การศึกษาผู้ใหญ่อยู่แล้ว แต่เพื่อให้ครอบคลุม ประชาชนวัยเรียนที่อยู่นอกระบบ มุ่งเน้นให้ประชากร ผู้ขาดโอกาสทางการศึกษาได้รับความเสมอภาคทาง การศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งด้าน การศึกษาต่อเนื่อง การฝึกอาชีพ การฝึกอบรม ในรูปแบบการศึกษา นอกระบบต่าง ๆ อย่าง หลากหลาย โดยมุ่งเน้นให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายและสิ่งแวดล้อมของแต่ละบริบท แต่ละ ประเทศจึงมีรูปแบบและวิธีการของตนเอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และนโยบายของการพัฒนาประเทศ<sup>22</sup>

การศึกษานอกระบบเป็นกระบวนการจัดการพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียน ทั้งที่เป็น ทักษะ ทักษะและความรู้ซึ่งทำให้ยืดหยุ่นกว่าการเรียนในระบบโรงเรียนทั่วไป สมรรถนะ ที่เกิดจากการศึกษานอกระบบมีตั้งแต่ทักษะในการเรียนรู้ด้วยตนเอง การทำงานเป็นกลุ่ม การแก้ไข ความขัดแย้ง การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การเป็นผู้นำ การแก้ปัญหาาร่วมกัน การสร้างความเชื่อมั่น ความรับผิดชอบและความมีวินัย การศึกษานอกระบบยุคใหม่จึงเน้นการเรียนรู้และสมรรถนะ (Learning and Competency) ที่ทำให้ผู้เรียน ต้องใช้ความรู้มาพัฒนาตนเอง มีทักษะใหม่เกิดขึ้นทำ

<sup>21</sup> อุ่นตา นพคุณ, การศึกษานอกระบบโรงเรียนกับการปฏิรูปการศึกษา รวบรวมบทความทางวิชาการ: ปรัชญาการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำนักเสรีนิยมและสำนักพิพัฒนาการกับแนวทางการจัดการศึกษาตาม พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542, เห่งอ้าง, น. 30-31.

<sup>22</sup> สนอง โลหิตพิเศษ, การศึกษานอกระบบ : เอกสารอัดสำเนา, (กรุงเทพมหานคร : 2544), น. 28.

ให้ต้องฝึกจึงจะมีประสิทธิภาพ หากมีความรู้ดีพอจะทำให้สร้างสรรค์งานใหม่ ทำให้ทำงานมีรายได้มากขึ้น ต้องแข่งขันเปรียบเทียบกับคนอื่น จึงต้องรู้สูงขึ้น<sup>23</sup>

การศึกษานอกระบบเป็นกระบวนการของการศึกษาตลอดชีวิต มุ่งให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตตามมาตรฐานของสังคมซึ่งเป็น สิทธิที่คนทุกคนพึงได้รับ นอกจากนั้นยังจะได้รับการศึกษาที่ต่อเนื่องจากการศึกษาพื้นฐานเพื่อนำความรู้ไปใช้ ในการพัฒนาอาชีพ พัฒนาคุณภาพชีวิต และพัฒนาชุมชนและสังคมต่อไป การจัดการเรียนรู้การศึกษานอกระบบ จึงยึดหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ หลักความเสมอภาคทางการศึกษา กลุ่มเป้าหมายของการศึกษานอกระบบส่วนมากเป็นผู้พลาดโอกาสและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ซึ่งอาจมีความแตกต่างทางด้านสถานภาพในสังคม อาชีพ เศรษฐกิจ และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้การศึกษานอกระบบต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ หากแต่สร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างเท่าเทียมกัน ประการที่สอง คือหลักการพัฒนาตนเองและการพึ่งพาตนเอง การจัดการศึกษานอกระบบจะต้องจัดการเรียนการสอนและกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาศักยภาพของตนเองสามารถเรียนรู้ เกิดความสำนึกที่จะพัฒนาตนเองได้ เป็นคนคิดเป็น ปรับตัวเป็นเพื่อให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา เรียนด้วยตนเอง พึ่งพาตนเอง เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคม ประการที่สาม คือหลักการบูรณาการการเรียนรู้กับวิถีชีวิต หลักการนี้อยู่บนพื้นฐานของการจัดการเรียนรู้ที่ สัมพันธ์กับสภาพปัญหา วิถีชีวิต สภาพแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่นของผู้เรียน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา สิ่งดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการจัดกระบวนการเรียนรู้ การจัดการเรียนรู้เป็น ลักษณะของการบูรณาการจึงมีความเหมาะสม โดยบูรณาการสาระต่าง ๆ เพื่อการเรียนรู้และบูรณาการวิธีการจัดการเรียนการสอน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เรียนอย่างเป็นองค์รวม ประการที่สี่ คือหลักความสอดคล้องกับปัญหาความต้องการและความถนัดของผู้เรียน หลักการนี้เป็นการส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้จักความต้องการของตนเอง สามารถจัดการศึกษาให้กับตนเองได้อย่างเหมาะสม ครู กศน. มีบทบาทในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองของผู้เรียน โดยให้ผู้เรียนร่วมกำหนดวัตถุประสงค์ สาระการเรียนรู้ วิธีการเรียน และการประเมินผลการเรียนรู้ของตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการการศึกษานอกระบบที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ และประการสุดท้าย คือหลักการเรียนรู้ร่วมกันและการมีส่วนร่วมของชุมชน การเรียนรู้ร่วมกันในกลุ่มผู้เรียน นับว่าเป็นสิ่ง

<sup>23</sup> จรวยพร ธรนิทร์, สรุปการบรรยาย ทิศทาง กศน. ในปี 2551 เรื่อง แนวโน้มการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยยุคใหม่ วันพฤหัสบดีที่ 25 ตุลาคม เวลา 9.00-12.00 น. ณ โรงแรมรามาร์คาร์เดน, (กรุงเทพมหานคร : 2550).

สำคัญ เป็นการส่งเสริมและสร้างศักยภาพมิตรในกลุ่มผู้เรียน ก่อให้เกิดความร่วมมือ ความผูกพัน เอื้ออาทร การช่วยกันและกัน ปลูกฝังวินัยในตนเอง ฝึกความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้น สำหรับผู้เรียนที่มีวุฒิภาวะสำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชน ก็นับว่าเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษานอกระบบ ชุมชน สามารถเข้ามาร่วมในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การจัดสรรทรัพยากรเป็นแหล่งเรียนรู้ และสนับสนุนในเรื่องอื่น ๆ เพื่อผลิตผู้เรียนที่เป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนต่อไป<sup>24</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดเรื่องศึกษานอกระบบนั้นเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดการศึกษาในโลกยุคปัจจุบัน ที่มีความสำคัญและเป็นทางเลือกหนึ่งในการศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลหรือผู้ที่ต้องการพัฒนาตนเองให้ได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เพื่อนำความรู้มาพัฒนาตนเอง พัฒนาการทำงานและสังคมสืบไป นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้บัญญัติหลักการในการจัดการศึกษานอกระบบ โดยมีหลักการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบที่สำคัญอยู่ด้วยกัน สองประการ กล่าวคือ ประการแรก ความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทัวถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน และประการที่สอง คือ การกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาและให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบ<sup>25</sup>

### 2.1.3 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย นั้นมีการกำหนดหลักการไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอยู่ด้วยกันหลายระดับ ดังนี้

1) หลักการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และยังกำหนดเรื่องสิทธิในด้านการศึกษา โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดการศึกษาอบรม

<sup>24</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2560, <http://www.nfe.go.th>.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

ขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การดูแลกำกับของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>26</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีบัญญัติที่คล้ายๆ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชนการเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีพ ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>27</sup> และยังกำหนดเรื่องเสรีภาพ โดยให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยกำหนดให้การจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล<sup>28</sup>

2) หลักการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดหลักการในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบ โดยมุ่งเน้นให้บุคคลได้รับการศึกษานอกระบบอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยให้บุคคล

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49.

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54.

ซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิได้รับการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบ ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ด้วยหลักการดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกประกาศเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมวิธีการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการเฉพาะ และระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเรื่องการจัดการศึกษาต่อเนื่อง แบ่งออกเป็นแนวทางการจัดการศึกษาได้ดังต่อไปนี้<sup>29</sup>

(1) การจัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหลักการที่สำคัญอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการแรก คือหลักการเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน กล่าวคือ การศึกษานอกระบบ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มุ่งไปที่กลุ่มของบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน ตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ซึ่งกรณีการจัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังกล่าว ในส่วนของการจัดการศึกษาให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน ได้แบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยแต่ละระดับใช้เวลาเพียง 4 ภาคเรียน ยกเว้นกรณีเทียบโอนซึ่งต้องลงทะเบียนในสถานศึกษาอย่างน้อย 1 ภาคเรียน ซึ่งสาระการเรียนรู้ประกอบด้วย 5 สาระการเรียนรู้ ได้แก่ สาระทักษะการเรียนรู้ สาระความรู้พื้นฐาน สาระทักษะการดำเนินชีวิต และสาระการพัฒนาสังคม ซึ่งแต่ละสาระประกอบด้วยรายวิชาบังคับและรายวิชาเลือกตามจำนวนหน่วยกิตที่กำหนดในโครงสร้างรายวิชาบังคับทุกรายวิชา ซึ่งผู้เรียนต้องลงทะเบียนตามที่กำหนด ส่วนรายวิชาเลือกสถานศึกษากำหนดได้ตามความต้องการ โดยพัฒนาหลักสูตรขึ้นเองหรือเลือกใช้จากที่สถานศึกษาอื่น นอกจากนั้นต้องมีกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาตนเอง ครอบครัวยุทธศาสตร์ และกำหนดให้ผู้เรียนทุกระดับการศึกษาต้องเรียนรู้และปฏิบัติกิจกรรมไม่น้อยกว่า 100 ชั่วโมง และต้องทำโครงการอย่างน้อย 3 หน่วยกิต ซึ่งสถานศึกษาต้องนำรายวิชา ไปจัดทำหลักสูตร

<sup>29</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และ คณะ, รายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภาษาอังกฤษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต, *เพ็ญอัม*, น. 31.

สถานศึกษา จัดแผนการเรียนรู้เป็นรายบุคคล หรือกลุ่มตามความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ซึ่งผู้เรียนจะต้องกำหนดทิศทางในการเรียนรู้ของผู้เรียน<sup>30</sup>

ประการที่สอง คือหลักการเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ โดยผลของการประกาศใช้ หลักสูตรการศึกษาออกกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ซึ่งในส่วนของการจัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาออกกระบบระดับขั้นพื้นฐาน ให้กับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เนื่องจากเป้าหมายที่ สำนักงาน กศน. รับผิดชอบมีหลากหลาย เช่น ผู้บกพร่องในด้านต่างๆ ผู้เรียน ที่มีความสามารถพิเศษ การศึกษาทางเลือกที่จัดโดยครอบครัวและองค์กรต่างๆ ดังนั้นเพื่อให้การจัดการเรียนรู้กับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว สถานศึกษาสามารถปรับมาตรฐานการเรียนรู้ในหลักสูตร การศึกษาออกกระบบขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ได้ โดยได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานความร่วมมือการศึกษาออก ระบบและตามอรรถศาสตร์ ซึ่งวิธีการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษาออกกระบบ ระดับการศึกษาขั้น พื้นฐาน พ.ศ. 2551 จะมีวิธีเดียว คือ การจัดการเรียนรู้ที่ กศน.สามารถจัดการเรียนรู้ได้อย่างหลากหลาย รูปแบบ เช่น การเรียนรู้แบบพบกลุ่ม การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้แบบทางไกล การเรียนรู้แบบ ชั้นเรียน และการเรียนรู้แบบอื่นๆ ซึ่งในแต่ละรายวิชา ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนรูปแบบใดรูปแบบ หนึ่ง หรือหลายรูปแบบก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถานศึกษา<sup>31</sup>

## (2) หลักการในการจัดการศึกษาต่อเนื่อง

ในอดีต กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้ใช้ระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานอกโรงเรียน หลักสูตรระยะสั้น พ.ศ.2549 ระเบียบกรมการ ศึกษาออกโรงเรียนว่าด้วยการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียนสาขาอาชีพ พ.ศ.2535 ระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดกลุ่มสนใจ พ.ศ.2525 ต่อมาสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอก ระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์ ได้พิจารณาเห็นว่าระเบียบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอาชีพ ไม่สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งหมายความรวมถึง การจัดการศึกษาเพื่อ พัฒนาอาชีพ การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต และการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน ซึ่งเป็นการ จัดการศึกษาต่อเนื่องซึ่งจัดเป็นการศึกษานอกกระบบ เช่นกัน ต่อมากระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษาต่อเนื่อง พ.ศ.2554 ขึ้นเมื่อวันที่

<sup>30</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และ คณะ, รายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยน ภาษาอังกฤษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์ (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษานอกกระบบตลอดชีวิต, *เพ็ญอ้อ*, น. 31-32.

<sup>31</sup> *เพ็ญอ้อ*, น. 32.

5 กรกฎาคม 2554 ระเบียบดังกล่าวใช้กับการจัดการศึกษาต่อเนื่องที่เป็นการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งจัดการศึกษาโดยสถานศึกษาเองหรือสถานศึกษาร่วมกับภาคีเครือข่าย ซึ่งจัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรระยะสั้น การจัดการศึกษาสายอาชีพ กลุ่มสนใจที่จัดตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับอาชีพ ทักษะชีวิต การพัฒนาสังคมและชุมชน การจัดการกระบวนการเรียนรู้ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้<sup>32</sup>

ประการแรก คือ มุ่งจัดการศึกษาเพื่อพัฒนางานและอาชีพ โดยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนางานและอาชีพระดับพื้นฐาน ระดับกึ่งฝีมือและระดับฝีมือที่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งเน้นให้กับผู้เรียนสามารถนำความรู้ไปใช้ในการประกอบอาชีพ หรือ เพิ่มพูนรายได้ ทั้งนี้ให้มีการพัฒนาหลักสูตรและวิธีการที่หลากหลายและทันสมัย สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง<sup>33</sup>

ประการที่สอง คือ มุ่งจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต ให้กับกลุ่ม เป้าหมาย โดยจัดกิจกรรมการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ทุกกลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความสามารถ ในการจัดการชีวิตของตนเองให้อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข รวมทั้งการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน<sup>34</sup>

ประการที่สาม คือ มุ่งจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน โดยการใช้รูปแบบประชุมสัมมนา การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และรูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นการสร้างจิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตย ความเป็นพลเมือง เศรษฐกิจชุมชนและการอนุรักษ์พัฒนาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สี่ คือ มุ่งจัดการศึกษาต่อเนื่องหลักสูตรเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

ประการที่ห้า คือ มุ่งพัฒนาระบบคลังหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่องให้ได้มาตรฐาน และสะดวกต่อการใช้งานเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและภาคีเครือข่าย<sup>35</sup>

<sup>32</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และ คณะ, รายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภาษาอังกฤษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิต, เพ็ญอ้อ, น. 32-33.

<sup>33</sup> เพ็ญอ้อ, น. 33.

<sup>34</sup> เพ็ญอ้อ.

<sup>35</sup> เพ็ญอ้อ, น. 33-34.

(3) วิธีการจัดการศึกษาต่อเนื่อง การจัดการศึกษาต่อเนื่องนั้น เป็นการจัดการศึกษาจากประสบการณ์การเรียนรู้จากวิทยากร สื่อ หรือการปฏิบัติโดยวิธีการเรียนรู้ที่หลากหลาย อาทิเช่น

วิธีการแรก คือ วิธีการเรียนรู้รายบุคคล เป็นการเรียนรู้ของผู้เรียนบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ต้องการจะเรียนรู้ในเนื้อหาใดเนื้อหาหนึ่ง ซึ่งเป็นความสนใจเฉพาะตามหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่อง ในสถานศึกษาหรือภาคีเครือข่าย โดยผู้เรียนและวิทยากรร่วมกันวางแผนและออกแบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนแต่ละบุคคล วิธีการที่สอง คือ การเรียนรู้รายกลุ่ม เป็นการเรียนรู้ของผู้เรียนตั้งแต่สองคนขึ้นไป แต่ไม่ควรเกิน 15 คน ซึ่งมีความสนใจตรงกันตามหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่อง วิธีการที่สาม คือ การเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ เป็นการจัดการเรียนรู้ให้ผู้เรียนในแหล่งการเรียนรู้ เช่น ศูนย์ขยายพาะพันธุ์ปลา ศูนย์สาธิตการทำไร่นาสวนผสม ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต องค์กรชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยมีการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายแหล่งเรียนรู้ในการจัดการศึกษาให้กับผู้เรียน วิธีการที่สี่ คือ การเรียนรู้ในสถานประกอบการ เป็นการจัดการให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในสถานประกอบการ เช่น อู่ซ่อมรถยนต์ ห้างสรรพสินค้า หรือแหล่งประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่มีส่วนร่วมหรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาต่อเนื่อง วิธีการที่ห้า คือ การเรียนรู้จากฐานการเรียนรู้ เป็นการเรียนรู้จากฐานการเรียนรู้มีเป้าหมายการเรียนรู้เฉพาะเจาะจง เช่น ฐานการเรียนรู้เกษตรธรรมชาติ ฐานการเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง ฐานการเรียนรู้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากวิทยากร สถานการณ์จริง หรือเรียนรู้ด้วยตนเอง และวิธีการสุดท้าย คือ การศึกษาทางไกล เป็นวิธีการเรียนรู้ที่เปิดกว้างในเรื่องเวลาเรียน สถานที่ เน้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง สื่อประสมที่หลากหลาย มีการจัดกิจกรรมเสริมความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่จำเป็นเหมาะสมกับเนื้อหาตามหลักสูตรรวมทั้งการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมหรือปฏิบัติการจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เป็นการเรียนรู้แบบพึ่งตนเอง ผู้เรียนวางแผนและสร้างวินัยในการเรียนรู้ด้วยตนเอง<sup>36</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย นั้นมีการกำหนดหลักการไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุด จนถึงระดับ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบ ต่างๆ

#### 2.1.4 สำนักงาน คณะกรรมการ และการปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและศูนย์

หน่วยงานหรือองค์กร ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำภารกิจของรัฐ ที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบเป็นการเฉพาะนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

<sup>36</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และ คณะ, รายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภาษาอังกฤษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต, *เพ็ญอังก*, น. 33-35.



พ.ศ.2546 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กร และคณะบุคคลในระดับต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่<sup>37</sup>

1) คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการพ.ศ.2546 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม อัธยาศัย ทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงว่าด้วยการดังกล่าว ทั้งนี้ จำนวน หลักเกณฑ์ และ วิธีการได้มา ของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>38</sup> ต่อมาได้มีการตรา พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 และได้กำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้หลายประการ ดังนี้ ประการแรก คืออำนาจหน้าที่ใน การกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม อัธยาศัยที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประการที่สอง คืออำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการดำเนินการศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สาม คือ อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการ ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อ การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สี่ คือ อำนาจหน้าที่ในการ เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการจัดทำและการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนจากการเรียนรู้ ในการศึกษานอกระบบ และประการสุดท้าย คืออำนาจหน้าที่ในการ ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย<sup>39</sup>

<sup>37</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และ คณะ, รายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยน ภาษาอังกฤษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิต, เพ็ญอ้อ, น. 78-79.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการพ.ศ.2546 มาตรา 27.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 12.

## 2) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า เลขาธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาการข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน<sup>40</sup> และให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่อันสำคัญหลายประการ ดังนี้ ประการแรก คือให้เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษานอกระบบ และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ประการที่สอง คือมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบต่อคณะกรรมการ ประการที่สาม คือมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตรและนวัตกรรมการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ ประการที่สี่ คือมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา ประการที่ห้า คือ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กร ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินการศึกษานอกระบบ ประการที่หก คือมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา วิทยุชุมชน ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาห้องสมุดประชาชนพิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และแหล่งการเรียนรู้อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องของประชาชน ประการที่เจ็ด คือมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบ และประการสุดท้าย คือมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามงานอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย<sup>41</sup>

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 14 วรรค 1.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 14 วรรค 2.

3) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. กทม. เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงาน และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานครและมีอำนาจหน้าที่บริหารการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ภายในกรุงเทพมหานคร<sup>42</sup>

ในการนี้ให้มีผู้อำนวยการ กศน.กทม. เป็นผู้บังคับบัญชาการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน กศน.กทม. แล้วแต่รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบและมีฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานดังกล่าว และให้สถานศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยร่วมกับภาคีเครือข่าย การดำเนินงานของสถานศึกษาโดยอาจจัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นหน่วยจัดกิจกรรมและสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนก็ได้<sup>43</sup>

4) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดในทุกๆจังหวัด เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน.จังหวัด เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงาน กศน. และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่บริหารการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายในจังหวัด<sup>44</sup>

ในการนี้ให้มีผู้อำนวยการ กศน.จังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน กศน.จังหวัด แล้วแต่รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบและมีฐานะเป็น

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 (1).

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 วรรค 2.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 (2).

ผู้บริหารการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานดังกล่าว และ ให้สถานศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน และจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยร่วมกับภาคีเครือข่าย การดำเนินงานของสถานศึกษาโดยอาจจัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นหน่วยจัดกิจกรรม และสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนก็ได้<sup>45</sup>

#### 5) สถานะทางกฎหมายของหน่วยงานของหน่วยงานหลัก

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชาการข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน<sup>46</sup> อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ส่งผลให้สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ไม่มีสถานะเป็นกรม หรือ ไม่เป็นนิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ก็จะพบว่ามีการกิจหน้าที่ที่กว้างขวาง และมากมาย ดังเช่น กรมการศึกษานอกโรงเรียนในอดีต และที่เห็นได้ชัดเจนคือการปรับบทบาทของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จากเดิมที่เป็นผู้จัดการศึกษามาเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษานอกระบบ โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านวิชาการ เช่น เป็นผู้จัดทำแนวทางจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2551 หรือ หลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับประถมศึกษาสำหรับเด็กวัยเรียนที่ไม่ได้รับการศึกษา พ.ศ.2551 เป็นต้น<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มี สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษานอกระบบ โดยเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 วรรค 2.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 14 วรรค 1.

<sup>47</sup> สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภาษาอังกฤษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดูชีวิต, เพิ่งอ้าง, น. 80.

ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือ ไม่ได้เป็นกรม แต่อย่างไร ส่วนในระดับจังหวัดก็มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

## 2.2 หลักภารกิจของรัฐ

การศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องภารกิจของรัฐ จะทำให้เรามีความเข้าใจในลักษณะของการกระทำและการจัดระเบียบขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการบรรลุนโยบายแห่งรัฐหรือภารกิจของรัฐ อย่างไรก็ตามรัฐแต่ละรัฐ อาจมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับระบอบการเมือง การปกครองของรัฐนั้นๆ รวมถึงนโยบายด้านเศรษฐกิจ และสังคมแห่งรัฐนั้นๆ ด้วย แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐที่ยอมรับนับถือระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ เห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจหลักๆ อยู่ด้วยกัน 2 กลุ่มใหญ่ๆ กล่าวคือ ภารกิจหลักของรัฐ และภารกิจรองของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยขออธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 ความเป็นมาของภารกิจของรัฐ

การพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำภารกิจของรัฐ หรือวัตถุประสงค์ของแห่งการมีรัฐนั้นมีมุมมองในการพิจารณาอย่างหยابที่สุด ได้ด้วยกันสองแนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ

แนวทางแรก เป็นแนวทางเชิงปฏิเสธ โดยปฏิเสธว่ารัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจใด ๆ ด้วย ผู้ซึ่งมีแนวความคิดนี้จึงกลายเป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความเห็นในทางที่ว่าองค์พระมหากษัตริย์นั่นเองเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่มีความเพียบพร้อมสมบูรณ์ในตนเองอยู่แล้วไม่จำเป็นที่จะต้องมีวัตถุประสงค์ใด ๆ มาเป็นตัวกำกับอีก ดังที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสเคยตรัสว่า “L'Etat, c'est moi.” หรือ “รัฐคือตัวข้าเอง”<sup>48</sup>

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางแรก กล่าวคือ เป็นแนวทางที่ต่างจากแนวทางแรก ยอมรับว่ารัฐมิใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์ในตัวเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจ และประชาชนย่อมสามารถตรวจสอบได้เสมอว่า การบริหารประเทศหรือการบริหารรัฐ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้แล้วหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐจะเป็นอย่างไรนั้น อาจมีแนวทาง

<sup>48</sup> H. (1990), Quaritsch, Staat und Souveranitat, อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.91.

การศึกษาได้หลายวิธี ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอเพียงสองวิธี คือภารกิจหลักของรัฐ และภารกิจรองของรัฐ<sup>49</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภารกิจของรัฐมีแนวความคิดความเป็นมา อยู่ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ว่าด้วยรัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจ และ แนวทางที่ว่าด้วยรัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ และภารกิจของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันทุกๆประเทศ จะใช้แนวความคิดที่ว่ารัฐต้องมีภารกิจของรัฐ

### 2.2.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ นอกจากการภารกิจในด้านความมั่นคงของรัฐแล้ว รัฐยังจะต้องมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจอันสำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ ที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชนหรือพลเมืองของรัฐ โดยภารกิจของรัฐในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เป็นที่ไปตามนโยบายแห่งรัฐ อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางสังคมและมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ และเป็นแนวทางในการดำเนินงานในการพัฒนาประเทศให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ ที่เรียกว่า ภารกิจหลักของรัฐ และ ภารกิจที่รัฐอาจจะกระทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า ภารกิจรองของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ<sup>50</sup> คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้ เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐมีอยู่ 4 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ หรือ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการรักษาเอกราชจากการรุกรานจากภายนอก (การป้องกันประเทศ) เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปยังปัจเจกชน โดยที่ไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในประเทศของ “ตำรวจ (la police)” นั้นรวมทั้งการป้องกันและปราบปราม การใช้กำลังบังคับ เช่นนี้เป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย หน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกเป็นของกองทัพและทหาร ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจ

<sup>49</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, เพิ่งอ้าง, น. 91.

<sup>50</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2558), น. 219.

การบังคับบัญชาของรัฐบาลและของนักการเมืองที่เป็นพลเรือน ประการที่สอง คือ อำนาจผูกขาดในการอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี การชำระไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้นการอำนวยความสะดวกจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่ต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประการที่สาม คืออำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือหน้าที่ทางการทูต รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตนโดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น บริษัทเอกชนประจำชาติ หรือ บริษัทข้ามชาติแม้ว่าจะมีพลังทางเศรษฐกิจและการเงินมากสักเพียงใดก็ตาม ก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะทำข้อตกลงผูกพันรัฐได้ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภาหรือของรัฐบาล หรือจะแบ่งเขตอำนาจกันอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ และประการสุดท้าย คืออำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง หรือหน้าที่ทางงบประมาณ ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นประจักษ์กันอยู่แล้ว โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและในการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้น เป็นสิทธิของรัฐ การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะก็คือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐ และมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา หน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมือง โดยรัฐสภาได้ต่อรองและได้รับอำนาจนี้จากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต้องยอมรับว่าจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้แทนราษฎรก่อน<sup>51</sup>

## 2) การกิจรองของรัฐ

การกิจรองของรัฐ คือ การกิจที่รัฐอาจจัดทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้การกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตามแต่ก็ไม่ถือว่าการกิจรองของรัฐ เป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมได้เช่นกัน ตัวอย่างของการกิจรองของรัฐ อาทิ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์กรทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันทรัพย์สิน การขนส่งมวลชน และการสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น การมอบหมายความรับผิดชอบในการทำภารกิจรองของรัฐเหล่านี้จึงเป็นทางเลือกทางการเมือง ดังนั้นขอบข่ายของการกิจรองของรัฐในระบอบเสรี

<sup>51</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายมหาชน วิชาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, เพิ่งอ้าง, น. 219-220.

ประชาธิปไตย และในระบอบคอมมิวนิสต์จึงแตกต่างกัน<sup>52</sup> ภารกิจของรัฐแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>53</sup>

ประเภทแรกได้แก่ ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรมแบ่งออกเป็น การจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม และการพิทักษ์รักษาสังแวดล้อม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตย และนิติรัฐ รัฐมีภารกิจทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดทำการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่ว่ารัฐสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อ นั้น รัฐย่อมเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดแย้งความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันใดอันหนึ่งให้แก่พลเมืองของตนเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ<sup>54</sup>

(2) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอาจปฏิเสธให้กระทำไม่ได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐอย่างมีความหมายในฐานะที่เป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบ้านอยู่หรือเงินสงเคราะห์คนชรา

<sup>52</sup> ชาลชัช แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศ และในประเทศไทย, เพิ่งอ้าง, น. 220.

<sup>53</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, เพิ่งอ้าง, น. 140.

<sup>54</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารการประกอบสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 76.



(3) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐ ในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นวิชาที่ถือกำเนิดขึ้นในราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ในยุโรป การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสถานะธรรมชาติจัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถานะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสถานะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะแจ้งไปในส่วนหนึ่งของสถานะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสถานะแวดล้อมทั้งหมด<sup>55</sup>

ประเภทที่สอง ได้แก่ภารกิจด้านเศรษฐกิจ ภารกิจในด้านการส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจของรัฐ การที่รัฐมีภารกิจหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสวัสดิการสังคมนั้น ทำให้รัฐไม่อาจที่จะปฏิเสธการหารายได้ เพื่อไว้ใช้ในการปฏิบัติการกิจการเหล่านั้น แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ คือ ภาษีอากร เราอาจกล่าวได้ว่ารัฐสมัยใหม่เป็น “รัฐภาษีอากร” การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้นมีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นรัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากร อันเป็นแหล่งรายได้ในการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่างๆ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎเกณฑ์ว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้รัฐอาจเข้าไปดำเนินการในเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น<sup>56</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภารกิจของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ภารกิจหลักของรัฐ และภารกิจรองของรัฐ

### 2.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะไว้ว่า ในกฎหมายเอกชนถือว่าเอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายจึงต้องถือว่าเอกชนเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ในกฎหมายมหาชน “รัฐ” เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์

<sup>55</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารการประกอบสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 77.

<sup>56</sup> เพิ่งอ้าง.

ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ถ้าปัจเจกชนไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐ โดยองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้<sup>57</sup>

1) ความหมายของบริการสาธารณะ คำว่าบริการสาธารณะ นั้นมีผู้ นักกฎหมายได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

โมริซ โอริอู นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค เพื่อสาธารณะเป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่ไม่มุ่งหากำไร<sup>58</sup>

ศาสตราจารย์ ฉ็อง ริเวโร ให้ความหมายของ “บริการสาธารณะ” ว่าคือการตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคม ในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ฯลฯ<sup>59</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>60</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ<sup>61</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง หรือรัฐอาจมอบอำนาจให้เอกชนจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>57</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2553), น. 71.

<sup>58</sup> รังสิกร อุปพงษ์, วารสารนิติศาสตร์ ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศไทย, 2531, น. 55.

<sup>59</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, เพิ่งอ้าง, น. 75.

<sup>60</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 18.

<sup>61</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2553), น. 340.

## 2) ประเภทของบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วขึ้นอยู่กับการศึกษาของนักกฎหมาย สำหรับประเทศไทยได้มีนักวิชาการที่สำคัญได้แบ่งประเภทของการบริการสาธารณะดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายว่าวิธีที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจทำโดยใช้ระบบราชการ หรือระบบรัฐวิสาหกิจก็ได้ และบางที่ก็ได้ใช้ระบบวิธีดำเนินการอย่างเอกชนและในบางกรณีฝ่ายปกครองก็จัดทำกิจการบางอย่างอันไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะด้วย<sup>62</sup> ซึ่งแต่ละวิธีการหรือประเภทการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักการสำคัญดังนี้

ประเภทแรก คือ บริการสาธารณะโดยระบบราชการ บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนวยการ และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง และ ด้วยเงินในงบประมาณของรัฐหรืองบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น เพราะฉะนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ นอกจากจะต้องมีลักษณะของการบริการสาธารณะทั่วไปทั้ง 5 ประการดังกล่าวแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 4 ประการ (1) คือ เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>63</sup> (2) คือ ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ไม่อยู่ใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายธรรมดาเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน (3) คือ การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการนั้นย่อมมีวิธีการแตกต่างกับการกระทำของเอกชน และอาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาร่วมกัน และ(4) คือ ประชาชนได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าบริการโดยตรง นอกจากภาษีอากรอันเป็นภาระตั้งบังคับเพื่อหารายได้ให้ฝ่ายปกครองนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>64</sup>

ประเภทที่สอง คือ บริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะแบบราชการ มีข้อเสียเพราะมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมและไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินธุรกิจทางเศรษฐกิจจึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องเข้าจัดการกิจการในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศได้ด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>62</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, เห่งอ้าง, น. 116.

<sup>63</sup> เห่งอ้าง.

<sup>64</sup> เห่งอ้าง, น. 117.

และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศโดยตรง ด้วยการนำระบบการปฏิบัติงานที่ไม่ถือระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้ ระบบการปฏิบัติงานที่ไม่ถือระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้ ระบบเช่นนี้ได้แก่ “ระบบรัฐวิสาหกิจ”<sup>65</sup>

ประเภทที่สาม คือ บริการสาธารณะเอกชนของฝ่ายปกครอง กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้น ไม่มีแต่เฉพาะกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น ในปัจจุบันนี้ฝ่ายปกครองยังจัดทำกิจการอันมีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน และอยู่ได้บังคับกฎหมายเอกชนอีกด้วย เพราะความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนมีมากขึ้น ในกรณีที่รัฐเห็นว่าบริการของเอกชนไม่เพียงพอที่จะตอบสนองส่วนร่วมได้ ฝ่ายปกครองก็เข้าดำเนินการนั้นเสียเอง โดยจัดทำวิธีการอย่างเดียวกับเอกชน ไม่ใช่วิธีการจัดทำเป็นบริการสาธารณะภายใต้บังคับกฎหมายปกครอง<sup>66</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้แบ่งประเภทและให้คำอธิบายเกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะไว้ดังนี้<sup>67</sup>

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง บริการสาธารณะนี้คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทนและนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ซึ่งได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมนั้น บริการสาธารณะ ทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้

<sup>65</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, เพ็ญอ้าง, น. 120-121.

<sup>66</sup> เพ็ญอ้าง, น. 124.

<sup>67</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4

มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

ประเภทที่สอง ได้แก่การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงานโดยมีวัตถุประสงค์ให้การให้บริการคือเน้นการผลิตการจำหน่ายการให้บริการและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ

นอกเหนือจากบริการสาธารณะทางปกครองกับบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพานิชยกรรมแล้ว แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังได้ประเภทของบริการสาธารณะอีกหลายประเภทซึ่งแบ่งตาม “วัตถุประสงค์” ของบริการสาธารณะ กล่าวคือ<sup>68</sup>

(1) บริการสาธารณะทางสังคม กิจกรรมของรัฐที่สามารถจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะทางสังคม ได้แก่กิจกรรมทุกประเภทที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะประเภทนี้ จะเป็นบริการสาธารณะที่ทำกันจนกลายเป็นประเพณีนิยม และจะพบบริการสาธารณะประเภทนี้มากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล จังหวัด เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะทางสุขภาพ บริการสาธารณะทางสุขภาพ ได้แก่กิจกรรมที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ รณรงค์ให้มีการรักษาสุขภาพ หรือรณรงค์เพื่อต่อต้านโรคร้ายไข้เจ็บบางประเภท รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันพิเศษขึ้นมาเพื่อรักษาโรคบางประเภท

(3) บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม อาจมีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น โดยอาจหมายถึงโรงละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน พิพิธภัณฑ์ และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ต่างๆ นอกจากนี้ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรมยังเป็นบริการสาธารณะประเภทที่รัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำได้

(4) บริการสาธารณะทางด้านกีฬา บริการสาธารณะทางด้านกีฬา ถือว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐมีหน้าที่จัดทำ เพราะเป็นบริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเล่นกีฬาและเสริมสร้างสุขภาพให้แก่ประชาชน จึงถือว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่จัดทำ แต่ต่อในระยะหลัง เมื่อมีการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสมาคมกีฬาและจัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา รวมทั้งฝึกนักกีฬา บริการสาธารณะทางปกครอง จึงเปลี่ยนบริการสาธารณะประเภทใหม่ที่สามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมได้

<sup>68</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, เพ็ญอ้าง, น. 38.

บริการสาธารณะทั้ง 4 ประเภทหลังนี้ แม้จะมีการแบ่งประเภทเอาไว้บ้างแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ทั้งศาลปกครองสูงสุดและในวงวิชาการ ต่างก็ถือว่าบริการสาธารณะยังคงมีอยู่เพียงสองประเภท คือ บริการสาธารณะทางปกครอง กับ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่แล้วนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนจะเป็นผู้จัดทำ ส่วนบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมฯ มักจะให้องค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำ<sup>69</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้แบ่งประเภทและให้คำอธิบายเกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะ ไว้ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ บริการสาธารณะทางปกครองที่จัดทำโดยรัฐ เป็นกิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการสร้างความมั่นคงปลอดภัยและดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเมื่อประชาชนได้รับความปลอดภัย ความสงบสุขที่จะดำรงชีวิตโดยปราศจากภัยต่างๆ แล้วการมาอยู่ร่วมกันของคนในสังคมก็ก่อให้เกิดความต้องการส่วนรวม อันเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนเป็นเครื่อง มือในการจัดทำ ดังนั้น การบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้าดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองแบ่งตามการเกิดของภารกิจของรัฐได้ดังนี้<sup>70</sup>

(1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ เป็นเหตุผล ของการเกิดของรัฐ รัฐทุกรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงและเป็นความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐประเภทแรก ซึ่งก็คือส่วนราชการนั่นเอง ภารกิจพื้นฐาน ได้แก่ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และภารกิจในความมั่นคงปลอดภัยของชุมชนภารกิจในการรักษาการจัให้มีความมั่นคงของรัฐเหล่านี้ได้แก่การจัให้มีและจัดเตรียมความพร้อมในทางทหารสำหรับป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ การดำเนินการในทางทหาร และการติดต่อกับสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศเพื่อแสวงหาพันธมิตรและป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่น ตลอดจนการเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น ภารกิจในความมั่นคงปลอดภัยของชุมชน ภารกิจเหล่านี้ได้แก่ การจัระบบตำรวจขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ รวมตลอดไปถึงการจัให้มีระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งในทางแพ่ง และ

<sup>69</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, เพิ่งอ้าง, น. 41.

<sup>70</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในกฎหมายมหาชน:ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), น. 5.

ทางอาญา เพื่อให้ข้อขัดแย้งหรือการละเมิดกฎหมายที่เกิดขึ้นภายในรัฐได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดหรือ บังคับการให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ภายใต้การดูแลของรัฐโดยมีมาตรฐานการวินิจฉัยชี้ขาดและ กระบวนการบังคับการอย่างเสมอภาคสำหรับประชาชนทุกคนภายในรัฐ<sup>71</sup>

(2) การกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function of State) เมื่อสังคมพัฒนาและเติบโต สมาชิกในสังคมมากและหลากหลายขึ้น สมาชิกในสังคมต่างก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกัน ซึ่งเรียกว่า ความต้องการส่วนรวมจึงเรียกร้องการบริการจากรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของ สมาชิกในสังคมในด้านการส่งเสริมความก้าวหน้าของประเทศ และพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้สูงขึ้น จากเดิมภารกิจของรัฐที่บริการด้านการ รักษาความมั่นคง ดูแลความสงบเรียบร้อยและดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะจึงไม่เพียงพอ รัฐจึงต้องขยายขอบเขตของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของตนออกไปสู่การจัดระบบ การศึกษา การรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย การป้องกันโรค การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ต่าง ๆ ตลอดไปจนถึงการจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ยังคง มีส่วนที่ต้องดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจบังคับฝ่ายเดียวของรัฐอยู่ ดังนั้น องค์กรที่รับผิดชอบในการ จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่เป็นภารกิจลำดับรองนี้ ก็ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบที่เป็น ส่วนราชการอยู่เช่นกัน<sup>72</sup>

ดังนั้นส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นองค์กรในภาคมหาชนประเภทแรกที่ได้รับมอบหมาย ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจัดทำภารกิจพื้นฐาน หรือภารกิจลำดับรอง มี ลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ การปฏิบัติภารกิจโดยใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจบังคับฝ่ายเดียว เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้ใช้และมีฐานะเหนือกว่าประชาชน ทั่วไปในการวางกฎ ระเบียบ ออกประกาศ หรือคำสั่งหรือสั่งการเฉพาะรายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การจัดทำภารกิจสำเร็จลุล่วงไปตาม วัตถุประสงค์ที่รัฐก่อตั้งองค์กรเหล่านี้<sup>73</sup>

ประเภทที่สอง คือ การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ภายหลังจากปฏิวัติ อุตสาหกรรมและการค้าของสังคมตะวันตก ได้เกิดพัฒนาการอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบ อุตสาหกรรมและการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของระบบการค้า รัฐจึงต้องเข้ามารับผิดชอบต่อภารกิจที่

<sup>71</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรใน ภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ, *เพ็ญอ้าง*, น. 6.

<sup>72</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 7.

<sup>73</sup> *เพ็ญอ้าง*.

เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ทั้งการจัดการแหล่งวัตถุดิบ และพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมถึงการจัดการระบบสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งภารกิจเหล่านี้ เป็นภารกิจที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้าโดยแท้ แม้การดำเนินภารกิจเหล่านี้จะมีลักษณะ เป็นการให้บริการสาธารณะ แต่ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดทำขึ้น ต่างก็สนใจที่จะจ่าย ค่าตอบแทนและได้รับบริการนั้น ตามสัดส่วนของการได้รับประโยชน์ของตนเองเฉพาะราย ในลักษณะเดียวกับที่เอกชนทั้งหลาย ปฏิบัติติดต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า แทนที่จะเป็น การได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงในวงกว้างและจ่ายค่าตอบแทนบริการที่ได้รับในรูปภาษีอากรตั้งที่ เป็นอยู่ในภารกิจพื้นฐานของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนินภารกิจในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและ การค้า โดยส่วนราชการนั้นจึงไม่เหมาะสม รัฐจึงได้จัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ เพื่อรับผิดชอบภารกิจ ดังกล่าว องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ที่เรียกว่า วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ<sup>74</sup>

ประเภทที่สาม คือ การบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เมื่อสังคมพัฒนายิ่งขึ้น ภารกิจที่รัฐ ต้องรับผิดชอบไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง แต่ภารกิจใหม่ๆ ของรัฐได้ แยกแขนงไปสู่งานด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าในทางวิชาการในระดับสูง การเผยแพร่หรือ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้าน หรือการให้บริการเฉพาะทางที่ไม่ใช่เป็นกิจกรรมทาง อุตสาหกรรมหรือการค้า หรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองประชาชนบางหมู่บางเหล่า เป็นการเฉพาะ ไปยิ่งกว่าประชาชนทั่วไป โดยเหตุผลพิเศษของรัฐบางประการ ภารกิจใหม่ที่เกิดขึ้นมานี้เป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือจัดทำให้แก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม องค์กรของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ก็มีลักษณะไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องการความ คล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กร ส่วนราชการจึง ไม่อาจตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ และเมื่อพิจารณาสภาพของกิจกรรมใหม่ๆ ก็ไม่มีความ เหมาะสมในการมอบภารกิจให้รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบ เพราะภารกิจเหล่านี้ ไม่มีลักษณะ การประกอบการทางอุตสาหกรรมและทางการค้าและไม่สามารถเลี้ยงตัวเองในเชิงพาณิชย์กรรมได้ อย่างรัฐวิสาหกิจ<sup>75</sup>

นอกจากนี้ ภารกิจเฉพาะด้านนี้เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งต้องการความรวดเร็ว ของการตัดสินใจและมีความต้องการประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่างทันทั่วทั้งที่ ตามความ

<sup>74</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรใน ภาคมหาชน:ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ, เพ็ญอ้าง, น. 9.

<sup>75</sup> เพ็ญอ้าง, น. 12.



เปลี่ยนแปลงในเรื่องอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน และต้องการอำนาจฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎ ระเบียบหรือ ออกคำสั่ง ให้ภาคเอกชนปฏิบัติเพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายสำเร็จคล่อง ซึ่งส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาและการตัดสินใจที่เชื่องช้า และรัฐวิสาหกิจซึ่งโดยปกติก็ไม่สามารถมีอำนาจมหาชนที่ใช้บังคับ ฝ่ายเดียวต่อประชาชนได้ องค์การของรัฐทั้งสองจึงมีลักษณะไม่สอดคล้องกับภารกิจเฉพาะด้านเมื่อภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดความเปลี่ยนแปลงและข้อจำกัดของการมีรูปแบบองค์กรของรัฐเพียงสองประเภท สังคมไทยจึงประสบปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะและส่งผลให้มีความพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการดำเนินการเฉพาะกรณีในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรแบบที่สาม เพื่อรองรับภารกิจใหม่ของรัฐ<sup>76</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บริการสาธารณะนั้นสามารถแบ่งได้หลายประเภทหลายรูปแบบ แต่โดยหลักการนั้นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ บริการสาธารณะทางปกครอง กับ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพานิชยกรรม

### 3) หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใด หรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตามก็มีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานหรือที่เรียกว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” หรือ “กฎหมายของ Rolland” ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญเป็นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลักอยู่ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และ หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>77</sup>

ประการที่หนึ่ง คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น กิจการใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เพราะประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิ

<sup>76</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน:ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, เพิ่งอ้าง, น. 13.

<sup>77</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, เพิ่งอ้าง, น. 350.

ได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และประชาชนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน<sup>78</sup>

ประการที่สอง คือ หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย เช่น สมมติว่าบริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปา หรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ย่อมจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการจึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องทำให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอเป็นนิจ เพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากมีผู้ใดมาทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงัก ก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้ สำหรับข้าราชการเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินราชการต้องหยุดลง จึงมีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐนัดหยุดงานได้เหมือนกับลูกจ้างเอกชน โดยถือว่ากระทำเช่นนั้นเป็นความผิดอาญาดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญามาตรา 166 ที่บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของงานละทิ้งงานหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>79</sup>

ประการที่สาม คือ หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่ได้มีการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงความต้องการจากประชาชนไปด้วย<sup>80</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีอยู่ด้วยกัน 3 หลัก ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

<sup>78</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, *เพ็ญอ้อ*, น. 44-46.

<sup>79</sup> *เพ็ญอ้อ*, น. 46-50.

<sup>80</sup> *เพ็ญอ้อ*, น. 50-52.

#### 4) องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่ รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นโดยจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบ รัฐได้มอบบริการสาธารณะหลายๆ ประเภทให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และต่อมาเมื่อบริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้นและจำเป็นต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ รัฐจึงได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทไปให้เอกชนดำเนินการจัดทำและรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ดังนั้นองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจึงสามารถแบ่งออกได้เป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ รัฐวิสาหกิจ และ เอกชน<sup>81</sup> ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้จัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท<sup>82</sup> ประเภทแรก คือ บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั่วทั้งประเทศ อาทิ บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยทางสังคม บริการสาธารณะทางด้านรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะทางด้านสังคม การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในสังคม บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว เป็นต้น<sup>83</sup> ประเภทที่สอง คือ การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของตน ดังนั้น องค์กรเช่นนี้จึงมีความเป็นนิติบุคคลอันทำให้ตนสามารถมีและจัดการทรัพย์สินได้ นอกจากนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการเลือกตั้งสภาและผู้บริหารท้องถิ่นได้อีกด้วยบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นบริการสาธารณะระดับ

<sup>81</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, เพ็ญอ้อ, น. 53.

<sup>82</sup> เพ็ญอ้อ.

<sup>83</sup> เพ็ญอ้อ, น. 53-64.

ท้องถิ่น อาทิ การบริการสาธารณสุขทางด้าน การบริการสาธารณสุขเกี่ยวกับสุสานและพิธีศพ การจัดให้มีน้ำสะอาด การทำให้น้ำสะอาดเพื่อนำมาใช้ใหม่ บริการสาธารณสุขเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณสุขทางด้านสังคมและการศึกษา บริการสาธารณสุขทางด้านกีฬาและวัฒนธรรม เป็นต้น<sup>84</sup>

### (2) บริการสาธารณสุขที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ

การจัดทำบริการสาธารณสุขในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หากจะนำระบบราชการไปทำบริการสาธารณสุขบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดี ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆของทางราชการ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ<sup>85</sup>

### (3) บริการสาธารณสุขที่จัดทำโดยเอกชน

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณสุข ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณสุขสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อม กับการมีส่วนร่วมทางตรง ซึ่งการมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณสุขโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การเลือกตั้ง การเป็นคณะที่ปรึกษา หรือ การร่วมให้ความเห็น เป็นต้น<sup>86</sup> สำหรับการมีส่วนร่วมทางตรง คือ โดยปกติการจัดทำบริการสาธารณสุขเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่เมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญการเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณสุขได้อย่างดีและรวดเร็วทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณสุข จึงเกิดการมอบบริการสาธารณสุขให้เอกชน ซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขแทนรัฐ การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขนั้น หมายถึงการที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขทั้งหมดหรือบางส่วน ในปัจจุบันเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณสุข อาทิ การสัมปทาน การให้มีองค์การวิชาชีพ ในการควบคุมวินัยในการ

<sup>84</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณสุข, เพ็ญอังก, น. 64-68.

<sup>85</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, เพ็ญอังก, น. 386.

<sup>86</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณสุข, เพ็ญอังก, น. 68.

ประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น<sup>87</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ รัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

### 2.3 หลักนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลมหาชน คือ นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน มีอำนาจในทางมหาชน และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ โดยภารกิจที่นิติบุคคลมหาชนจัดทำขึ้นนั้นเป็นภารกิจของส่วนรวม เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอก การอำนวยความสะดวก การดำเนินการให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น โดยหลักในทางทฤษฎีแล้ว นิติบุคคลมหาชนก็คือ รัฐ และบรรดาองค์กรต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้จัดทำภารกิจดังกล่าว<sup>88</sup> ตามปกติการบริการสาธารณะทั้งปวงย่อมมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดดำเนินงาน เว้นแต่บริการสาธารณะที่ให้เอกชนรับไปทำแทนฝ่ายปกครอง<sup>89</sup> หลักว่าด้วยนิติบุคคลนั้นย่อมมีอยู่ทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เพราะฉะนั้นจึงอาจจำแนกนิติบุคคลออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่อยู่ได้บังคับกฎหมายมหาชน ซึ่งตามกฎหมายไทยก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่นๆ ในราชอาณาจักรส่วนกลาง จังหวัด องค์กรต่างๆ แห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนาด้วย และ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่อยู่ได้บังคับกฎหมายเอกชน ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้ว นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนอาจได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะได้<sup>90</sup> ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะประเด็นที่สำคัญของนิติบุคคลมหาชน เท่านั้น

2.3.1 ลักษณะของนิติบุคคลมหาชน นิติบุคคลมหาชนนั้นมีลักษณะที่เป็นการเฉพาะตัวอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการแรก คือ การก่อตั้ง นิติบุคคลมหาชนเกิดขึ้นจากการก่อตั้งโดยตรงของรัฐ ทั้งนี้ โดยการที่รัฐดำเนินการตราพระราชบัญญัติ หรือตรากฎหมายในลักษณะอื่นก่อตั้งนิติบุคคลมหาชน

<sup>87</sup> เพิ่งอ้าง, น. 69-71.

<sup>88</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, เพิ่งอ้าง, น. 53.

<sup>89</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, เพิ่งอ้าง, น. 127.

<sup>90</sup> เพิ่งอ้าง, น. 131 .

ขึ้น ส่วนการเกิดขึ้นของนิติบุคคลเอกชนนั้นโดยทั่วไปแล้วจะเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา โดยหลักแล้วรัฐไม่ได้มีสวนเข้าไปก่อตั้งแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดกฎเกณฑ์ตลอดจนเงื่อนไขในการก่อตั้งไว้เท่านั้น เช่น กำหนดว่าการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจะต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้เริ่มก่อการไม่น้อยกว่าเจ็ดคน และต้องมีคุณสมบัติตลอดจนกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ความเป็นสมาชิก โดยทั่วไปแล้วความเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนเกิดขึ้นโดยพฤติการณ์ เช่น บุคคลใดเข้าไปอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของเทศบาลใด ก็ถือว่าบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของเทศบาลนั้นซึ่งหมายถึงต่อไปว่าบุคคลดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้อำนาจของเทศบาลแห่งนั้นโดยปริยาย ในบางกรณีบุคคลอาจต้องจำยอมเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนที่ทำหน้าที่ควบคุมประกอบวิชาชีพบางประการ เช่น ผู้ที่เป็นแพทย์ย่อมต้องเป็นสมาชิกแห่งองค์การที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย์ ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถประกอบวิชาชีพได้ สำหรับกรณีของนิติบุคคลเอกชนนั้น ความเป็นสมาชิกเกิดขึ้นจากความสมัครใจ เช่น บุคคลหนึ่งอาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมศิษย์เก่าโรงเรียนนั้นกำหนดขึ้นเอง เป็นต้น<sup>91</sup>

ประการที่สาม คือ การดำเนินงาน นิติบุคคลมหาชนมีภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมีอำนาจหรือเอกสิทธิ์บางประการตามกฎหมายที่จะจำกัดตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของเอกชนหรือล่วงล้ำแดนแห่งความเป็นส่วนตัวของเอกชนได้ เช่น นิติบุคคลมหาชนย่อมมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร หรือเวนคืนทรัพย์สินส่วนบุคคลของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ นอกจากนี้นิติบุคคลมหาชนยังสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้ฝ่ายเดียวโดยที่ไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เช่น ในกรณีที่กรมสรรพากรออกคำสั่งประเมินภาษีอากรและสั่งให้ผู้รับสั่งดังกล่าวนำเงินมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเอกชนผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม กรมสรรพากรอาจดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตลอดจนอาจนำไปขายทอดตลาดได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สำหรับนิติบุคคลเอกชนนั้นไม่มีอำนาจหรือเอกสิทธิ์ในลักษณะดังกล่าว หากปรากฏว่ามีการล่วงละเมิดของนิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลเอกชนก็จะดำเนินการโดยอาศัยกลไกตามกฎหมายเพื่อบังคับการตามสิทธิของตนต่อไป<sup>92</sup>

ประการที่สี่ คือ ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลด้วยกัน นิติบุคคลมหาชนอาจมีความสัมพันธ์กันในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันได้ เช่น รัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทหนึ่งย่อมมีอำนาจเหนือเทศบาลซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนอีกประเภทหนึ่ง อำนาจที่รัฐมีอยู่เหนือเทศบาลอำนาจกำกับดูแล ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมที่ได้เคร่งครัด โดยอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวจะเกิดขึ้นจาก

<sup>91</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, เพิ่งอ้าง, น. 53-54.

<sup>92</sup> เพิ่งอ้าง, น. 54.

กฎหมายที่ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน สำหรับกรณีของนิติบุคคลเอกชนนั้น ในทางกฎหมายแล้วถือว่านิติบุคคลแต่ละแห่งมีฐานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน<sup>93</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นิติบุคคลมหาชนเกิดขึ้นจากการก่อตั้งโดยตรงของรัฐ เกิดจากผลของกฎหมายมหาชน มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวหลายประการ อาทิ การก่อตั้ง การยุบเลิก เป็นต้น

### 2.3.2 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลมหาชนในระบบกฎหมายไทยนั้น สามารถแบ่งประเภทของนิติบุคคลมหาชนได้ดังต่อไปนี้

ประเภทแรก คือ ส่วนราชการ ในความหมายอย่างกว้างหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ในที่นี้หมายถึงองค์กรที่เป็นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มีลักษณะองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะได้แยกพิจารณาต่างหาก หน่วยงานที่เป็นรัฐบาลส่วนกลางและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ กระทรวง และกรม ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 และได้รับการกำหนดเป็นนิติบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 6 ส่วนหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ จังหวัด ได้รับการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2495 ปัจจุบันนี้ก็ยังคงถือว่าจังหวัดเป็นนิติบุคคลอยู่ การที่ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้กระทรวงและกรม ตลอดจนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐนั้น ทำให้หลักกฎหมายของไทยในเรื่องนี้แตกต่างจากหลักกฎหมายของประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ถือว่ากระทรวง กรม หรือองค์กรอื่นที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐเป็นนิติบุคคลแยกออกต่างหากจากรัฐ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นถือหลักว่าเฉพาะแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล บรรดากระทรวง ทบวง หรือกรม เป็นแต่เพียงกลไกหรืออวัยวะของรัฐเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดข้อพิพาทระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับเอกชนในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป เอกชนจะต้องฟ้องร้องรัฐเป็นจำเลยต่างจากประเทศไทยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นนิติบุคคล จึงสามารถฟ้องร้องและถูกฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยตรง การที่ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้กระทรวง กรม และจังหวัดเป็นนิติบุคคลและสามารถฟ้องและถูกฟ้องคดีได้ด้วยตนเองนี้เป็นปัญหาอย่างยิ่งในทางกฎหมาย เพราะถึงที่สุดแล้ว บรรดากระทรวง กรม ตลอดจนจังหวัดมิได้แยกออกจากรัฐอย่างแท้จริง แต่ยังคงเป็นส่วนย่อยของรัฐ ยังคงใช้เงินงบประมาณเดียวกัน และเมื่อกระทรวง กรม ตลอดจนจังหวัดต่างก็เป็นนิติบุคคล ย่อมทำให้หน่วยเหล่านี้สามารถฟ้องร้องคดีกันเองได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในทางกฎหมายมหาชน<sup>94</sup>

<sup>93</sup> เฝิงอ๋าง, น. 54-55.

<sup>94</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, เฝิงอ๋าง, น. 57-58.

ประเภทที่สอง คือ องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (กฎหมายเรียกว่า “องค์การปกครองท้องถิ่น”) องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของตน ถึงแม้ว่าองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นส่วนราชการ แต่ก็เป็นนิติบุคคลมหาชนโดยแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มิได้รวมอยู่กับงบประมาณแผ่นดิน มีเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกออกจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีทรัพย์สินต่างๆ เป็นของตนเองด้วย ในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐนั้น ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยย่อยของรัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารงานขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะเข้ามาใช้ดุลพินิจสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ด้วยเหตุนี้กระทรวงในฐานะเป็นองค์กรของรัฐจึงอาจฟ้องร้องเป็นคดีความกับองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้โดยไม่ถือว่าเป็นผิดหลักทางทฤษฎีแต่อย่างใด องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันมี ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบเฉพาะ องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะรูปแบบเฉพาะ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา<sup>95</sup>

ประเภทที่สาม คือ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยทางธุรกิจที่รัฐอาจจัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายมหาชนโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ดำเนินกิจกรรมในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมได้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกานี้ แม้จะเป็นหน่วยทางธุรกิจแต่ก็อาจได้รับอำนาจในทางมหาชนตลอดจนสิทธิในการประกอบกิจการบางประเภทโดยห้ามมิให้บุคคลอื่นมาประกอบกิจการการแข่งขันได้ ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น อนึ่งพึงสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาก็ได้ แต่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนโดยรัฐเป็นเจ้าของ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือธนาคารกรุงไทย รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลมหาชน แต่เป็นนิติบุคคลเอกชนซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ<sup>96</sup>

<sup>95</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, เเพ็งอ้อ, น. 58.

<sup>96</sup> เเพ็งอ้อ, น. 58-59.



ประเภทที่สี่ คือ องค์การมหาชน องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้จัดทำภารกิจเป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้โดยมีการจัดองค์การในรูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะไม่ได้ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม บรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชนไม่ถือว่าเป็นข้าราชการ องค์การมหาชน มีบุคลากร ทรัพย์สินแยกออกจากภาครัฐ โดยทั่วไปแล้วองค์การมหาชนจะทำหน้าที่ในด้าน การศึกษา เศรษฐกิจ การสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมที่รัฐไม่ต้องการให้ จัดทำในรูปของส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหาร หากพิจารณา ตามการจัดตั้ง ปัจจุบันนี้มีองค์การมหาชน 2 ประเภท คือ องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติ และองค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจ ตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ประเภทที่ห้า คือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นในยุคหลังระบบกฎหมายไทยได้ กำหนดให้หน่วยงานบางประเภทที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยราชการขององค์กรอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หน่วยงานที่ตั้งขึ้นในลักษณะ เช่นนี้แม้ไม่เป็นส่วนราชการ แต่ตามระบบกฎหมายไทยก็ต้องถือเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยอย่างไร ก็ตามได้กล่าวมาแล้วในส่วนราชการว่าแท้ที่จริงแล้วหน่วยเหล่านี้ควรถือเป็นองค์กรของรัฐ ไม่ควร ถือเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด<sup>97</sup>

ประเภทที่หก คือ องค์การวิชาชีพ องค์การวิชาชีพเป็นหน่วยที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้ควบคุม การประกอบวิชาชีพบางวิชาชีพ เช่น วิชาชีพกฎหมาย แพทย์ วิศวกร สถาปนิก โดยปกติองค์การ วิชาชีพจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะกำหนด โครงสร้างของ องค์การวิชาชีพ และระบบการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพในหลายกรณีกฎหมายจะเปิด โอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะควบคุม เลือคนบุคคลมาเป็นกรรมการองค์การ วิชาชีพเอง แต่จะให้รัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเข้าไปดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษ มีอำนาจ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>98</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นิติบุคคลมหาชนนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบ แต่โดยหลักการทั่วไป สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ

<sup>97</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, เพิ่งอ้าง, น. 59.

<sup>98</sup> เพิ่งอ้าง, น. 59-60.

## 2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อย่างน้อยควรจะมีองค์ประกอบในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนใช้กับการตัดสินใจในการบริหาร กล่าวคือ การตัดสินใจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ และบางครั้งโดยองค์กรเอกชน ไม่ใช้กับการตัดสินใจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งหรือตุลาการ หรือ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูลแก่ประชาชน แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและประชาชนซึ่งต้องการมีส่วนร่วม หรือ มีกระบวนการอย่างเป็นระบบของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญหรือโดยไม่คาดคิดมาก่อน หรือ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมได้รับผลกระทบในระดับต่างๆ หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่กำลังดำเนินการอยู่<sup>99</sup>

### 2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (The International Association for Participation หรือ IAP 2 ) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการให้ความหมายของค่านิยมหลักของการมีส่วนร่วมสำหรับการปฏิบัติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ว่า การมีส่วนร่วม คือ ประชาชนควรมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตพวกเขา รวมถึงคำสัญญาที่จะเปิดโอกาสให้ข้อเสนอแนะของประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ต้องสื่อสารเข้าถึงจุดสนใจต่างๆ ของผู้มีส่วนร่วมและสนองตอบความต้องการในกระบวนการของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด ต้องแสวงหาและเอื้อให้เกิดการเข้าร่วมของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยให้ผู้ใช้ร่วมมีข้อมูลที่พวกเขาต้องการเพื่อใช้ในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สื่อสารกับผู้เข้าร่วมถึงวิธีการที่ความคิดเห็นของพวกเขาจะมีผลต่อการตัดสินใจ<sup>100</sup>

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงทัศนะ และแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควร

<sup>99</sup> เจมส์ แอล. เครย์ตัน, แปลโดย ศ.นพ.เกษม วัฒนศัพท์ และคณะ, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2551), น. 3.

<sup>100</sup> เพิ่งอ้าง, น. 4.

เข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย<sup>101</sup>

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนระดับต่างๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหนึ่งๆ โดยความสมัครใจ และด้วยความกระตือรือร้น ในกระบวนการตัดสินใจมีการกำหนดเป้าหมายของสังคมและกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นบรรลุ<sup>102</sup>

ตามหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกันอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้นจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>103</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย<sup>104</sup>

#### 2.4.2 กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ

กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่น้อยที่สุด คือ รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐทำอะไร ประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ เหล่านี้ ไม่ว่าจะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไร กระบวนการตรงนี้ คือ กระบวนการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็น

<sup>101</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2542), น. 26.

<sup>102</sup> สร ปิ่นอักษรกุล, ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 16-17.

<sup>103</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2555), น. 25.

<sup>104</sup> มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 2-2.

กระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือรัฐอาจจะเชื่อคำวิจารณ์ของประชาชนหรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความเห็นของประชาชน รัฐจึงต้องอธิบายให้ประชาชนทราบว่าทำไมรัฐจึงตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ คือ การที่ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ไปจนกระทั่งเมื่อโครงการต่างๆ เกิดขึ้นก็มีบทบาทติดตามโดยตลอด กระบวนการตรงนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจจะเรียกว่า การสร้างหรือแสวงหานันทามติ และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงสุดคือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจด้วยตนเองแต่ละคน ทีละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum) กระบวนการนี้มีประโยชน์ในกรณีที่จะตัดสินใจนั้นชัดเจนไม่ซับซ้อน จึงเห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะของประชาชนมีอยู่ด้วยกันหลายระดับ และแต่ละระดับก็มีข้อเด่น ข้อด้อย อยู่ในตัว ที่เราต้องทราบต้องเตรียมการ และดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหรือผลที่จะเกิดตามมา<sup>105</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีอยู่ด้วยกันหลายระดับ ตั้งแต่น้อยสุด คือ รับฟังข้อมูลข่าวสารทั่วไป จนถึงกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงที่สุดนั้น คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจด้วยตนเองแต่ละคน ที่เรียกว่า การลงประชามติ

#### 2.4.3 ความสำคัญ และ เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเป็นที่ยอมรับในทุก ๆ ประเทศ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 1) ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง อย่างไรก็ตามก็ไม่มีเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน เทคนิคใดเทคนิคหนึ่งที่มีความเหมาะสมและสามารถ

<sup>105</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สาขาร, 2545), น. 65-66.

ใช้ได้ดีกับทุกสถานการณ์ สำหรับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเป็นไปได้ด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคม บังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ ทำให้คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีเป้าหมายสำคัญ คือ นำค่านิยม ความคิดเห็นของสาธารณชนเข้าสู่การตัดสินใจ เพื่อปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจที่สำคัญ แก้ปัญหาความขัดแย้งจากความต้องการที่เหมือนกัน การสร้างความเชื่อมั่นให้การศึกษาและให้ข้อมูลแก่สาธารณชน<sup>106</sup>

## 2) เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย ประการแรก คือ ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม หรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม ประการที่สอง คือ ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ และประการที่สาม คือ ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้กำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ มิเช่นนั้น ต้องเสริมสร้างความสามารถของประชาชนให้มีความสามารถเข้าร่วมได้<sup>107</sup>

### 2.4.4 หลักการ รูปแบบ และ กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่อำนาจในการปกครองของรัฐ มาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ เสรี มีการเลือกตั้งที่เป็นการแข่งขัน โดยผู้ที่เป็นผู้ใหญ่ ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือเสรีภาพของประชาชนที่รวมถึงเสรีภาพในการพูด การได้รับข้อมูล และการมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง<sup>108</sup> รูปแบบของประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น ประชาธิปไตยแบบทางตรง ประชาธิปไตยแบบ

<sup>106</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชนฯ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ พี. กราฟิก.ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, 2552), น. 12-15.

<sup>107</sup> เพ็งอ้วง, น. 16-17.

<sup>108</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, เพ็งอ้วง, น. 7.

ผู้แทน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในปัจจุบันประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบที่มีความสำคัญและมีการเรียกร้องกันมาก ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ อีกทั้งทำให้คนทุกกลุ่มมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยอำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม จึงกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จัดเป็นการกระจายอำนาจและเป็นการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>109</sup>

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นการปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพลเมือง ย่อมแตกต่างจากการสื่อสารทางการเมืองที่เป็นแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างที่เป็นอยู่ซึ่งมักจะเป็นการสื่อสารทางทางเดียว หรือถ้าเป็นการสื่อสารสองทาง ก็ไม่ใช่การสื่อสารที่แต่ละฝ่ายมีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเหมือนกัน ส่งผลให้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ดังนั้น หากกระบวนการเมืองเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสมาพบปะสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันแก้ปัญหา จะทำให้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันลดลงไปได้ โดยเฉพาะระยะห่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้โอกาสสร้างความไว้วางใจผ่านการรณรงค์การเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ<sup>110</sup>

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เชื่อว่าความไม่เห็นพ้อง หรือไม่ลงรอยกันดังกล่าวจะสามารถบรรเทาหรือแก้ไขให้เบาบางลงได้ด้วยการเปิดโอกาสให้แนวความคิดของฝ่ายต่าง ๆ สามารถผสานหรือสมานฉันท์กันได้โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยน ร่วมปรึกษาหารือกันระหว่างพลเมืองที่เป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน การมาร่วมปรึกษาหารือกันเพื่อแสวงหาหนทางที่น่าจะสร้างความพึงพอใจแก่ทุกคน ในสังคมได้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความแตกต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วตัวแทนเหล่านี้ก็ผ่านกระบวนการร่วมปรึกษาหารือในสภาและดำเนินการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ เพื่อคนส่วนใหญ่ แต่กลับไม่สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่<sup>111</sup>

<sup>109</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, เพ็ญอ้อ, น. 12-15.

<sup>110</sup> Warren Mark, Democracy and Trust, 1999, pp.18. อ้างถึงใน ชมัยพร ชมกุล, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2552), น. 22.

<sup>111</sup> เพ็ญอ้อ, น. 23.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้ตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย<sup>112</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้เป็น 6 ระดับ ดังนี้<sup>113</sup>

ระดับแรก คือ ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำที่สุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลยพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน ต้องมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น อนึ่ง ข้อมูลต่างๆ ที่ประชาชนควรได้รับต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง ประชาชนได้รับทราบในเวลาที่เหมาะสมถูกต้องหรือทันเหตุการณ์ มีปริมาณข้อมูลเพียงพอที่จะเข้าใจได้ และมีภาษาที่เข้าใจได้ง่ายด้วย ตลอดจนมีช่องทางการเข้าถึงที่ไม่ยุ่งยากและฟรีหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ระดับที่สอง คือ ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่า

ระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดี ข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง

ระดับที่สาม คือ ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่า การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการ ระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุ

<sup>112</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, เพ็ญอ้าง, น. 26-27.

<sup>113</sup> เพ็ญอ้าง, น. 29-31.

ประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

ระดับที่สี่ คือ ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก

ระดับที่ห้า คือ ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดขึ้นไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ระดับที่หก คือ ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ การลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เป็นต้น

#### 2.4.5 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ อาทิ ประการแรก คือ เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบมากขึ้น ประการที่สอง คือ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างปฏิบัติได้ ประการที่สาม คือ การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ ประการที่สี่ คือ การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสร้างให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ และมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ประการที่ห้า คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่ร้ายแรงที่สุด ประการที่หก คือ ช่วยให้อำนาจของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน และไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน ประการที่เจ็ด คือ การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน และประการสุดท้าย คือ ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม<sup>114</sup>

<sup>114</sup> มุลนิธิปริญญาโทนักบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน, เพิ่งอ้าง, น. 2-3 ถึง 2-4.



กล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มีประโยชน์อยู่ด้วยกันหลายประการ อาทิ การมีส่วนร่วมทำให้เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ หรือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสร้างให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หรือ การมีส่วนร่วมทำให้ลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้ง และที่สำคัญ คือช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม เป็นต้น

## 2.5 หลักกฎหมายที่ดี

การปกครองรัฐหรือปกครองประเทศใดๆ ก็ตามจำเป็นต้องปกครองด้วยกฎหมายที่เป็นธรรม กล่าวคือ การปกครองรัฐที่ดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมายที่ดี (Good Law) ซึ่งเป็นหลักการที่จะนำมาซึ่งความสงบสุขในบ้านเมืองและประเทศชาติ หากรัฐใดหรือประเทศใดปกครองประเทศหรือบริหารประเทศ โดยไม่คำนึงถึงหลักกฎหมายที่ดี ย่อมทำให้รัฐนั้นๆ หรือประเทศนั้นๆ เกิดความสับสนวุ่นวาย และเกิดความไม่สงบขึ้นในชาติบ้านเมืองนั้นๆ ซึ่งหลักกฎหมายที่ดีมีหลักดังนี้

### 2.5.1 หลักกฎหมายที่ดี ตามแนวคิดของ ลอน ฟุลเลอร์

หลักกฎหมายที่ดีนั้น ลอน ฟุลเลอร์ นักทฤษฎีกฎหมายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของอเมริกา ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ด้านกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด<sup>115</sup> ฟุลเลอร์ เป็นนักปรัชญา กฎหมายร่วมสมัย ท่านหนึ่งที่เชื่อมั่นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม ฟุลเลอร์ มองกฎหมายในแง่ของวัตถุประสงค์ ซึ่งทำให้เขาประกาศว่ากฎหมายจำเป็นต้องอยู่ใต้บังคับของศีลธรรมหรือต้องบรรจุด้วยหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมภายในกฎหมาย (The Inner morality of Law) ทั้งนี้เพื่อบรรจุจุดหมายที่ดีของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ทางศีลธรรม ซึ่งจะทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับกันได้ บังคับให้ต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ ซึ่งฟุลเลอร์ ถือว่าเป็นเสมือน “ศีลธรรมภายในกฎหมาย”<sup>116</sup> ดังนี้

- (1) กฎหมายจะต้องมีลักษณะทั่วไป ในฐานะเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งใช้เป็นหลักชี้้นำการกระทำ
- (2) กฎเกณฑ์จะต้องถูกตีพิมพ์เผยแพร่ให้ปรากฏแก่สาธารณะ หรืออย่างน้อยก็ต่อบุคคลทุกคนที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์
- (3) กฎเกณฑ์จะต้องไม่มีผลย้อนหลัง

<sup>115</sup> จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558), น. 154.

<sup>116</sup> เพ็งอึ้ง, น. 155-156.

- (4) กฎเกณฑ์ต้องชัดเจน และสามารถเป็นเข้าใจได้
- (5) กฎเกณฑ์จะต้องไม่มีความขัดแย้งกัน
- (6) กฎเกณฑ์จะต้องไม่กำหนดบังคับในสิ่งที่เป็นไปได้
- (7) กฎเกณฑ์จะต้องมีความมั่นคง แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป
- (8) จะต้องมีความกลมกลืนกันระหว่างกฎเกณฑ์ที่ถูกระบุไว้กับการบังคับใช้

กฎเกณฑ์ในความเป็นจริง อันเป็นเรื่องความสอดคล้องระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้

#### 2.5.2 หลักกฎหมายที่ดีตามแนวคิดของ อริสโตเติล และ ซิเซโร

หลักกฎหมายที่ดี ตามหลักปรัชญากรีกของ อริสโตเติล ในเรื่องกฎหมายธรรมชาติกับความคิดปรัชญาแบบสโตอิกโรมันของซิเซโร ได้หล่อหลอมความเป็น“กฎหมายที่ดี”(Good Law) ขึ้นมา เป็นกฎหมายของนิติรัฐในปัจจุบันซึ่งกฎหมายที่ดีในทัศนะของเสรีนิยม (Liberalism) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองแต่ในเวลาเดียวกันกฎหมายนั้นก็คุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของเอกชนด้วย โดยกฎหมายที่ดีจึงต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ<sup>117</sup> ดังนี้

(1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป ซึ่งหมายความว่า กฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเท่านั้น กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด ประเภทหนึ่งกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏ ว่ามีข้อเท็จจริงหรือมี เหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นเช่นนี้ ก็ถือว่าเป็น กฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป แล้ว แต่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายใช้บังคับกับบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง แตกต่างไป จากที่ใช้บังคับต่อบุคคลประเภทอื่น หากว่าไม่มีเหตุผลที่ “วิญญูชน” จะพึงรับฟังได้ แล้ว กฎหมาย นั้นก็อาจขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคได้เช่นกัน<sup>118</sup>

(2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน หมายความว่า กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั้น จะต้องบัญญัติกำหนดไว้ อย่างแจ่มชัดว่า ให้ อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำ หรือห้าม กระทำ อะไร ในกรณีใด และเพื่อประโยชน์อะไร ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายนี้นับว่าเป็น เงื่อนไขที่จำ เป็นอย่างยิ่ง เพราะส่วนบุคคลย่อมจะไม่อาจตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพของตน กระทำ การใด ๆ ลงไปได้ หากผู้

<sup>117</sup> ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีก และปรัชญาสโตอิกโรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), น. 85.

<sup>118</sup> เพิ่งอ้าง, น. 86.

นั้นไม่อาจจะคาดล่วงหน้าได้ว่าการกระทำ ของตนเช่นนั้นจะมี ผลทางกฎหมายอย่างไรหรือจะทำให้ตนได้หรือเสียผลประโยชน์อย่างไรบ้าง แต่ปัญหาก็คือ ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่เรียกร้องนี้จะต้องมีระดับความ แน่นอนชัดเจนเพียงใด หากถึงขนาดที่ทำให้ฝ่ายปกครองถึงกับปราศจากดุลพินิจในการบริหาร ก็เท่ากับว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะว่าในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยม นั้น มีความมุ่งหมายที่จะ อำนวยความยุติธรรมให้กับพลเมืองทุกคนในทุกกรณีด้วย นอกเหนือไปจากความมุ่งหมายเพื่อ ประกันความมั่นคงในฐานะทางกฎหมายของพลเมือง ดังนั้น มาตรการของฝ่ายปกครองที่ยุติธรรม จึงได้แก่ “มาตรการที่สามารถ ตอบสนองความต้องการของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองน้อยที่สุด” แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้น ความต้องการส่วนรวมของพลเมืองไม่ใช่สิ่ง ที่คงที่ เพราะสภาพจิตใจของมนุษย์แต่ละคนก็ ดี ความหลากหลายของพฤติกรรมมนุษย์และ สภาพแวดล้อมก็ดี ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ ความต้องการส่วนรวมผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ ทางสังคม จึงเป็นการเหลือวิสัยที่รัฐสภาจะตรากฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายทั้งสอง ประการคือ “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “สิทธิและเสรีภาพ” ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงเป็น ความจำ เป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจการบังคับใช้กฎหมายได้บ้าง เพราะ ถือว่าเป็นความจำเป็นและเป็นวิธีการเพียงอย่างเดียวที่จะทำ ให้การบังคับใช้กฎหมายดำเนินไปได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณี<sup>119</sup>

(3) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หมายความว่า จะต้องมีการประกาศ โฆษณากฎหมายนั้นให้พลเมืองทราบล่วงหน้าก่อนที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้ บังคับกับพลเมือง และที่สำคัญจะใช้กฎหมายนั้นบังคับกับการกระทำ หรือกับเหตุการณ์ที่ได้ เกิดขึ้นและได้สิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้<sup>120</sup>

(4) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” เป็นหลัก รัฐธรรมนูญทั่วไปและเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับ ผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีค่าบังคับเท่ากับ บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญทุกประการ และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ จะกระทำ การใดขัดแย้งกับหลัก แห่งความได้สัดส่วนนี้มีได้หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ อีก 3 หลักการ คือ “หลักแห่งความ

<sup>119</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีก และปรัชญาสโตอิกโรมัน, เพ็งอ้าง, น. 86-87.

<sup>120</sup> เพ็งอ้าง, น. 87.

เหมาะสม” (Principle of Suitability) “หลักแห่งความจำเป็น” (Principle of Necessity) และ “หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ” (Principle of Proportionality in the Narrow sense) หลักการดังกล่าวทำให้เกิดข้อที่ต้องคำนึงในการใช้อำนาจทางปกครอง คือ ข้อแรก มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำ การต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้ เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่ไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์กลับเลวร้ายลงไปกว่าเดิม กฎหมาย นั้นย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้ตาม วัตถุประสงค์ ข้อสอง มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำ การต้องเป็น มาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมนั้น รัฐจะเรียกร้องให้พลเมืองจำ ต้องสละสิทธิเสรีภาพของตนได้ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น กรณีมีมาตรการที่สามารถทำให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์อยู่หลาย มาตรการ และแต่ละมาตรการนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพมากน้อยต่างกัน การเลือกใช้ มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่รุนแรงหรือเกินกว่าความจำเป็นเพื่อ ให้การดำเนินการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ นั้น ย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>121</sup>

(5) กฎหมายที่ดีต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ หมายความว่า แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิ เสรีภาพของพลเมืองหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองแต่ละคนเพื่อ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่ก็หาได้มีอำนาจตัด หรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไม่ กฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการเพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพใด ๆ ของพลเมืองย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดให้พลเมืองต้องปฏิบัติ ก่อนที่จะใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ และเป็นการกำหนดเงื่อนไขถึงขนาดที่แทบจะไม่มีพลเมืองคนใดสามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขนั้น ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้แม้จะถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ<sup>122</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายที่ดีนั้นมีลักษณะที่สำคัญหลายประการ อาทิ กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน และกฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคล เป็นต้น

<sup>121</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีก และปรัชญาสโตอิกโรมัน, เฝ้าอ้าง, น. 87-88.

<sup>122</sup> เฝ้าอ้าง, น. 88.

## 2.6 องค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

“องค์กรทางปกครอง” (Administrative Organization) คือ การจัดองค์ประกอบของฝ่ายปกครอง โดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน โดยองค์กรแต่ละรูปแบบจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกัน และต่างจะดำเนินงานแทน “รัฐ” เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนการปกครองให้ทำงานแทนรัฐอาจจำแนกได้ดังนี้คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่รายบุคคล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนผู้รับมอบหมาย<sup>123</sup>

### 2.6.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการ การดำรงตำแหน่ง และการประชุมขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะต้องมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใส หรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด (มาตรา 75 วิ.ปกครอง) จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับมิได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้น ๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม<sup>124</sup>

การดำรงตำแหน่งกรรมการ คณะกรรมการอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งหลายรูปแบบในกรณีที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออก โดยมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อมิให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535) แต่โดยทั่วไปที่ไม่เคร่งครัดเช่นนั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งหมดเพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งจะได้พิจารณาได้เต็มที่ ในรูปแบบเช่นนี้ กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่ คงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลือของ

<sup>123</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จีริชการพิมพ์, 2540), น. 61.

<sup>124</sup> เพิ่งอ้าง, น. 62.

กรรมการคณะนั้นเท่านั้น (มาตรา 77 วิ.ปกครอง)<sup>125</sup>

กรรมการแม้จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งก็ตาม แต่โดยที่กรรมการที่ทำงานให้รัฐจะต้องเป็นคนดี จึงมีการกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหากมีกรณีไม่เหมาะสมเกิดขึ้น (มาตรา 76 วิ.ปกครอง) เช่น ล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถ หรือต้องโทษจำคุก อนึ่ง การเป็นกรรมการนั้นหากมิใช่กรณีที่เป็นโดยตำแหน่งแล้วก็คือเป็นเรื่องสมัครใจเฉพาะตัว ดังนั้น กรรมการจึงมีสิทธิลาออกได้เสมอ (มาตรา 76(2) วิ.ปกครอง)<sup>126</sup>

คณะกรรมการในการพิจารณาท่านปกครองโดยทั่วไปมักจะให้ผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ เพื่อให้สามารถปรับปรุงองค์ประกอบเพื่อให้การทำงานสำเร็จเป้าหมายตามที่ผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งต้องการ แต่ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากต้องการให้มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ หลักการให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อจึงต้องห้ามมิให้นำมาใช้บังคับ โดยการให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีเหตุอันสำคัญ (for cause) เฉพาะเมื่อบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง (มาตรา 78 วิ.ปกครอง)<sup>127</sup>

องค์ประชุม การทำงานของคณะกรรมการคือการประชุมและมีมติในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน แต่การประชุมจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีกรรมการอยู่ร่วมประชุมกันครบองค์ประชุมซึ่งองค์ประชุมของคณะกรรมการจะเป็นเท่าใดนั้นแล้วแต่ลักษณะของคณะกรรมการโดยอาจกำหนดให้ต้องครบทุกคนอย่างคณะผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการก็ได้ หรือจะกำหนดเพียงหนึ่งในสามก็ได้หากเป็นเรื่องไม่สำคัญหรือแต่ละคนต้องรักษาประโยชน์ของตนเอง หรือจะกำหนดองค์ประชุมสำหรับการพิจารณาและสำหรับการมีมติชี้ขาดให้แตกต่างกันก็ได้ แต่ถ้ากฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่ตั้งคณะกรรมการการขึ้นมิได้กำหนดเป็นอย่างใดโดยเฉพาะก็ต้องถือเอาจำนวนกึ่งหนึ่งเป็นองค์ประชุม (มาตรา 79 วิ.ปกครอง) ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายข้างมากเห็นควรดำเนินการเช่นนั้น<sup>128</sup>

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองบางกรณีก็เกิดการขัดแย้งกันได้ ที่เคยเกิดมาแล้วก็เช่นกัน เช่น แก่งไม่มาประชุมเพื่อมิให้ครบองค์ประชุม ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดขวางไม่ทำงานในหน้าที่ มาตรา 79 วิ.ปกครอง จึงกำหนดว่าในกรณีมีกรรมการมาไม่ครบองค์ประชุมในการพิจารณาเรื่องใด ถ้ามีการนัดประชุมอีกครั้งเพื่อพิจารณาเรื่องเดียวกันภายใน 14 วัน นับแต่วันที่เลื่อน

<sup>125</sup> เพิ่งอ้าง, น. 83-84.

<sup>126</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, เพิ่งอ้าง, น. 84.

<sup>127</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>128</sup> เพิ่งอ้าง.

มา ถ้าการประชุมครั้งหลังมีการมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดก็ให้ถือว่าครบเป็นองค์ประชุมแต่ในการนัดประชุมครั้งหลังจะต้องระบุงการประสงค์ให้เกิดองค์ประชุมแม้จะไม่ถึงถึงหนึ่งไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย การแก่งถ่วงมิให้ครบองค์ประชุมจะได้ไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามวิธีการนี้จะไม่ใช่บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งการมีครบองค์ประชุมเป็นเรื่องสำคัญในการใช้อำนาจตุลาการที่ต้องการความเป็นกลางและความเห็นฝ่ายข้างมากอย่างแท้จริง (มาตรา 79 วรรคสอง วิ.ปกครอง)<sup>129</sup>

ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องใดที่อาจทำให้เห็นว่ากรรมการผู้ใดอาจไม่มีความเป็นกลางไม่ว่าเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมการผู้นั้นเอง หรือเป็นญาติหรือมีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับคู่กรณี หรือมีเหตุอื่นใดที่ควรเชื่อว่าไม่มีความเป็นกลาง กรรมการผู้นั้นอาจถูกคัดค้านไม่ให้ร่วมประชุมเรื่องนั้นได้ ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน (มาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 16 วรรคสาม วิ.ปกครอง) ผลการนับองค์ประชุมก็จะลดลงมาโดยนับจากจำนวนที่เหลือเท่านั้น เช่น กรรมการทั้ง 9 คน ในกรณีปกติก็ต้องมี 5 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ในกรณีถูกคัดค้าน 1 คน การนับองค์ประชุมก็ต้องพิจารณาจาก จำนวน 8 คน ที่เหลือโดยกรรมการจำนวน 4 คน ก็ครบเป็นองค์ประชุมได้<sup>130</sup>

การประชุม การประชุมจะต้องทำอย่างไรหรือจะมีหลักเกณฑ์วิธีการเช่นใด คณะกรรมการย่อมกำหนดวิธีการประชุมของตนเองได้ (มาตรา 80 วรรคหนึ่ง วิ.ปกครอง) เว้นแต่กรณีเฉพาะที่มีกฎหมายบังคับไว้ การนัดประชุมต้องเปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนได้ทราบการนัดประชุม และมีเวลาอันควรที่จะมาร่วมประชุมได้ เพื่อการเตรียมตัวและเตรียมข้อมูลอันจะทำให้การประชุมเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ โดยปกติกฎหมายจึงกำหนดนัดการประชุมเป็นหนังสือและต้องนัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือแจ้งการนัดกันในที่ประชุมแล้ว (มาตรา 80 วรรคสองและวรรคสาม วิ.ปกครอง)<sup>131</sup>

การนำการประชุมเป็นหน้าที่ของประธานกรรมการที่จะทำให้การประชุมดำเนินไปตามเป้าหมาย ในกรณีประธานกรรมการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองประธานกรรมการก็จะทำหน้าที่แทน แต่หากรองประธานกรรมการไม่มีหรือมีแต่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการย่อมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน (มาตรา 81 วิ.ปกครอง) การงานของประธานกรรมการมิใช่มีเพียงการนำการประชุมเท่านั้น แต่อาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่แต่งตั้งกำหนด ในกรณีดังกล่าวเคยมีปัญหาว่าถ้าประธานกรรมการไม่

<sup>129</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, เพ็ญอ้อ, น. 85.

<sup>130</sup> เพ็ญอ้อ.

<sup>131</sup> เพ็ญอ้อ, น. 85-86.

อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองประธานกรรมการหรือผู้ทำการแทนประธานกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่แทนได้หรือไม่ เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการข้าราชการอัยการลงนามในคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นผลมาจากการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการอัยการนั้น รองประธานกรรมการข้าราชการอัยการจะลงนามในคำสั่งแทนได้หรือไม่ เมื่อเป็นงานที่เชื่อมโยงไปยังคณะกรรมการและกำหนดให้บุคลากรของคณะกรรมการต้องมีหน้าที่เช่นนั้น ก็ต้องให้ผู้ทำการแทนประธานกรรมการดำเนินการแทนได้ ซึ่งมาตรา 81 วรรคหนึ่ง วิ.ปกครอง ก็ได้บัญญัติวางหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน<sup>132</sup>

มติที่ประชุมย่อมเป็นไปตามเสียงข้างมาของผู้มาประชุม โดยคณะกรรมการแต่ละคนออกเสียงได้เสียงเดียว เว้นแต่ในกรณีมีเสียงเท่ากัน ไม่อาจมีมติข้างมากได้ มาตรา 82 วรรคสอง วิ.ปกครอง ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดได้ แม้ว่าประธานกรรมการจะได้ออกเสียงไปก่อนแล้วก็ตาม เพราะหากไม่กำหนดเช่นนี้ก็ไมอาจดำเนินการใด ๆ ได้<sup>133</sup>

การประชุมของคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปประกอบการมิตินิติของที่ประชุม และเมื่อเป็นการงานของรัฐจึงต้องมีการจัดทำเป็นหลักฐานกฎหมายจึงบังคับให้ทำเป็นหนังสือ และให้มีการบันทึกความเห็นแย้งไว้ในรายงานการประชุมและถ้าฝ่ายข้างน้อยทำบันทึกความเห็นแย้งก็ต้องรวมความเห็นแย้งนั้นไว้ในรายงานการประชุมด้วย (มาตรา 83 วิ. ปกครอง) เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่เผลอไปไม่เป็นไปตามความเป็นจริง หรือใช้อำนาจฝ่ายข้างมากกลบความเห็นและเหตุผลของฝ่ายข้างน้อย ทั้งนี้ เพราะต่างต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตน<sup>134</sup>

คณะกรรมการทั่วไปอาจพิจารณามีมติเช่นใดแล้วแจ้งมติของตนไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ก็เป็นอันจบการทำงาน โดยการแจ้งนั้นสุดแล้วที่ประชุมคณะกรรมการจะตกลงกัน จะมอบให้ประธานกรรมการหรือเลขานุการเป็นผู้ลงนามในหนังสือแจ้งก็ได้ตามรูปแบบทั่วไปของคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีมติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คำวินิจฉัยนั้นจะมีผลเป็นการใช้อำนาจตุลาการ โดยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ที่สำคัญ ในการปกครองจึงให้ความสำคัญแก่คำวินิจฉัยประเภทนี้โดยให้บรรจุเหตุผลที่กรรมการผู้พิจารณาทุกคนเห็นตรงกันจริงๆ ไว้จึงมีหลักให้ต้องมีการลงลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยทุกคน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสทักท้วงแก้ไขข้อเท็จจริงและเหตุผลได้เต็มที่ ส่วนความเห็นแย้งก็ให้แย้งไว้ในคำวินิจฉัยด้วย (มาตรา 84 วิ. ปกครอง) ซึ่งการบรรจุความเห็นแย้งไว้ในคำวินิจฉัยนี้จะเกิดผลดีคือ (1) บุคคลทั่วไปทราบว่าเป็นเรื่องนั้นมีข้อโต้แย้งได้

<sup>132</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, เเพ็งอ้อาง, น. 86.

<sup>133</sup> เเพ็งอ้อาง.

<sup>134</sup> เเพ็งอ้อาง, น. 87.



อยู่อันอาจเป็นประโยชน์ในชั้นอุทธรณ์ต่อไป เพราะเมื่อฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็ไม่มีควมจำเป็นใดที่จะปกปิดซ่อนเร้นข้อโต้แย้งปกครอง (2) เป็นผลทางจิตวิทยาที่จะทำให้ฝ่ายข้างมากระมัดระวังเพิ่มขึ้นในการมีความเห็น เพราะความเป็นทั้งสองฝ่ายจะประจักษ์กัน อันเป็นผลให้ยับยั้งตั้งใจไม่ใช้อำนาจโดยมิชอบ (3) เป็นการพัฒนาวิทยาการให้ก้าวหน้าขึ้น โดยคนทั่วไปจะนำความเห็นทั้งสองฝ่ายไปศึกษาและเป็นฐานในการเพิ่มพูนความรู้ในอนาคต การให้ระบุมความเห็นแย้งในคำวินิจฉัยนี้ได้ถือปฏิบัติในศาลของหลายประเทศ<sup>135</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์การทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นรูปแบบของการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมรับผิดชอบขององค์กร และ เป็นรูปแบบที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครอง ใช้เป็นแนวปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

#### 2.6.2 ข้อดีขององค์การทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

การจัดองค์การทางปกครองแต่เดิมมาจะมีศูนย์รวมอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม อันอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ในระยะหลังการจัดองค์การทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ จะมีมากขึ้นตามลำดับบางครั้งมีผู้มองไปในทางลบว่าตั้งคณะกรรมการกันมากมายเกินไปจนทำให้การทำงานล่าช้าไม่มีผลงาน ข้อเสียของระบบคณะกรรมการนั้น มีจริงเพราะการปฏิบัติงานวิธีการประชุมร่วมกันนั้นจะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูง และหากหวังให้ได้มติเอกฉันท์เสมอไปก็อาจเกิดเผด็จการของฝ่ายข้างน้อยได้ การนำระบบคณะกรรมการมาให้ในบางกรณีที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้หมัดของคณะกรรมการจะเป็นจุดยุติที่รอมชอมกันแทนที่จะเป็นจุดยุติที่มีคุณภาพแห่งการตัดสินใจ แต่แท้จริงระบบคณะกรรมการได้ใช้กันมาแต่โบราณและมีข้อดีอยู่มาก<sup>136</sup> ดังนี้

- (1) ได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน
- (2) ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคนๆ เดียว
- (3) ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง
- (4) เกิดความกระจำในการประสานงาน
- (5) รวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้ากัน ทำให้การทำงานเกิดผลเร็ว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้ระบบคณะกรรมการจำต้องเลือกให้ให้ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภารกิจต่างหาก การจัดตั้งคณะกรรมการให้งานต่าง ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์การทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองนั้น จะต้องมึลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

<sup>135</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, เเพ่งอ้าง, น. 87.

<sup>136</sup> เเพ่งอ้าง, น. 82.

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ<sup>137</sup>

สรุปได้ว่า แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทยนั้น ประกอบไปด้วย แนวคิดในเรื่องสิทธิทางการศึกษา แนวคิดในเรื่องปรัชญาและแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ แนวคิดในเรื่องกฎหมายที่ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบ แนวคิดในเรื่องสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ นอกจากนี้ยังมีหลักการทางทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวข้อง อาทิ หลักภารกิจของรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักนิติบุคคลมหาชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักกฎหมายที่ดี และหลักองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ ทั้งหมดนี้คือแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งทั้งหมดนี้ผู้วิจัยได้นำมาศึกษาเพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

---

<sup>137</sup> เพิ่งอ้าง, น. 83.

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุน

### การศึกษานอกระบบของต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศและประเทศไทย ซึ่งในแต่ละประเทศก็ได้มีการจัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบเช่นเดียวกัน แต่จะเหมือนหรือแตกต่างกันไปนั้น ขึ้นอยู่กับปรัชญาการศึกษา ระบอบการเมืองการปกครอง โครงสร้างการบริหารรัฐของแต่ละประเทศ รวมถึงระบบการบริหารจัดการด้านการศึกษาของประเทศนั้นๆ โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของราชอาณาจักรเดนมาร์ก สมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน และ ญี่ปุ่น รวมถึงรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทย เพื่อความเข้าใจที่สอดคล้องตรงกัน เนื่องจากในแต่ละภูมิภาคใช้คำและความหมายของการศึกษานอกระบบที่แตกต่างกัน เช่นในประเทศไทย เราใช้คำว่า “การศึกษานอกระบบ (Non-Formal Education)” ส่วนหลายๆ ประเทศในทวีปยุโรป รวมทั้งออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา มักจะใช้คำว่า “การศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education)” หรือ ญี่ปุ่น จะใช้คำว่า “การศึกษาสังคม (Social Education)”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, การรายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทนำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556), น. 49-50.

ซึ่งการศึกษานอกระบบของแต่ละประเทศ จะเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ก็เป็นไปตามนโยบายทางการศึกษา บริบททางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคมและวัฒนธรรม ของแต่ละประเทศ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง การศึกษานอกระบบของต่างประเทศทั้งหมด 4 ประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน และ ญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1 การศึกษานอกระบบของราชอาณาจักรเดนมาร์ก ตามพระราชบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2532 (Adult Education Act 1989) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีพื้นที่ประมาณ 43,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย คาบสมุทรจัดแลนด์ และเกาะต่างๆ อีก 483 เกาะ เกาะที่มีขนาดใหญ่ คือ ซีแลนด์ ฟิน และฟาลสเตอร์ แต่เกาะที่มีประชากรอาศัยอยู่มีเพียง 97 เกาะ นอกจากนี้ยังมีอาณาเขตปกครองตนเองอีก 2 แห่ง คือหมู่เกาะแฟโร และ กรีนแลนด์ มีเมืองหลวงชื่อ โคเปนเฮเกน ตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลของเกาะซีแลนด์<sup>2</sup> การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีหลักการที่สำคัญดังนี้

#### 3.1.1.1 หลักการพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก เด็กทุกคนในราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีสิทธิ์ได้รับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ อย่างเสรี ผู้ปกครองสามารถให้การศึกษาที่มีคุณภาพเท่ากับโรงเรียนได้เอง โดยไม่ต้องส่งเด็กมาโรงเรียน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก บังคับให้มีการศึกษา แต่ไม่ได้บังคับให้ไปโรงเรียน<sup>3</sup> การศึกษาในราชอาณาจักรเดนมาร์ก จะเริ่มตั้งแต่การศึกษาก่อนวัยเรียน หรือ ระดับอนุบาล เด็กจะเข้าเรียนอนุบาลในช่วงอายุ 3 ปีขึ้นไปถึงประมาณ 5 ปี โรงเรียนอนุบาลจัดตั้งโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งทุกแห่งจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล ถัดจากระดับอนุบาลขึ้นมา คือ ระดับเตรียมเข้าประถมศึกษา หรือเรียกว่า “pre-school” ระดับนี้ใช้เวลาเรียน 1 ปี ถัดจากเตรียมเข้าประถมศึกษาขึ้นมา ก็คือ การศึกษาในระดับประถมศึกษา และ มัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โรงเรียนที่เปิดสอนในระดับนี้เรียกว่าโรงเรียนประถมศึกษา หรือ ส่วนใหญ่จะจัดสอนตั้งแต่เตรียมเข้าประถมศึกษา 1 ปี แล้วก็ต่อด้วยการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษา 6 ปี และ มัธยมศึกษาตอนต้นอีก 3 ปี รวมเป็น 9 ปี บางโรงเรียนมีเพิ่มอีก 1 ปี เป็นชั้นเตรียมสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่บางแห่งก็ไม่มี โดยปกติเด็กจะมาเข้าโรงเรียนระดับนี้ได้เมื่ออายุ 6 ปี คือมาเรียนเตรียมเข้าประถมศึกษา และเมื่อ

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเดนมาร์ก, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2549), น. ค.

<sup>3</sup> เฟ็งฮ้าง, น. 11.

อายุ 7 ปี ก็เรียนต่อในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนจบระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น รวม 9 ปี โดยเฉลี่ยชั้นเรียนหนึ่งจะมีนักเรียนประมาณ 19-20 คน เมื่อเรียนจบในชั้นปีที่ 9 หรือ มัธยมศึกษาปีที่ 3 จะต้องมีการสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร<sup>4</sup> สำหรับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนั้น ในราชอาณาจักรเคนยามีเรียกกันว่า หลักสูตรการศึกษาสำหรับเยาวชน “Youth Education Programs” เป็นโรงเรียนที่แยกออกมาจากโรงเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น การเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนี้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ 2 สายคือ สายสามัญ และ สายอาชีพ<sup>5</sup>

### 3.1.1.2 การบริหารทั่วไป

ในอดีต รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรเคนยามี ควบคุมรายละเอียดการบริหารการศึกษาทั้งหมด แต่ในปัจจุบัน รัฐบาลจะเป็นเพียงผู้กำหนดเป้าหมาย และกรอบการบริหาร ส่วนรายละเอียดจะเป็นภาระของสถานศึกษาในการตัดสินใจ เพราะรัฐยึดหลักการที่ว่า นวัตกรรม และคุณภาพการศึกษาจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารและความรับผิดชอบให้สถานศึกษาซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างโรงเรียนในระดับหนึ่ง การบริหารระดับประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับ โดยไม่รวมถึงการศึกษาระดับบริหาร อนุบาล สถาบันศิลปะการแสดง อุดมศึกษาและการวิจัย และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นบุคคลในคณะรัฐมนตรี การบริหารงานในกระทรวงศึกษาธิการ เน้นความต่อเนื่อง ตำแหน่งข้าราชการระดับสูงจึงมักไม่มีการแต่งตั้งโดยระบบการเมือง เป็นการเลื่อนขึ้นมาจากข้าราชการประจำ ที่เป็นผู้มีความสามารถและมีผลงาน<sup>6</sup> กระทรวงศึกษาธิการ แบ่งงานออกเป็น 4 หน่วยงานคือ (1) กรมนโยบายและกฎหมายการศึกษา ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปของกระทรวง (2) สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านหลักสูตรและเนื้อหาวิชา (3) สำนักงานงบประมาณ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินของสถาบัน (4) สำนักงานสนับสนุนและทุนการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนด้านเงินทุนและเงินกู้ยืมแก่นักเรียนและสถาบัน<sup>7</sup>

<sup>4</sup> สุมาลี สังข์ศรี, ความเป็นผู้นำทางการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย : การศึกษาผู้ใหญ่ในประเทศไทยเคนยามี วัตถุประสงค์สู่การศึกษานอกระบบของไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น. 1-2.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง, น. 2.

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเคนยามี, เพิ่งอ้าง, น. 13.

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, น. 14.

### 3.1.1.3 การศึกษาผู้ใหญ่ของราชอาณาจักรเคนมาร์ก

การศึกษาผู้ใหญ่ เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 เป็นการเคลื่อนไหวในทางศาสนาและสังคม เพื่อพัฒนาบุคลากรทางศาสนา ช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 การศึกษาผู้ใหญ่เป็นการศึกษาเพื่อสันตนาการในเวลาว่าง ดำเนินการโดยสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ใช้เวลาเรียนในช่วงเย็น ต่อมาในปี ค.ศ.1930-1940 มีปัญหาการว่างงาน เพราะฉะนั้นคนงานที่ไม่มีฝีมือจึงต้องได้รับการพัฒนา เพื่อให้มีงานทำ สหภาพแรงงานที่ไม่มีฝีมือ สมาคมนายจ้าง สถาบันเทคโนโลยี ได้จัดทำหลักสูตรเรียน 3 ปี ตอนเย็นและฤดูหนาว ในปี ค.ศ.1950 กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งโรงเรียน 5 แห่ง เพื่อสอนคนว่างงาน คนไร้ฝีมือ เป็นหลักสูตรอาชีพศึกษา ใช้เวลาเรียน 3 สัปดาห์ ในปี ค.ศ.1960 กิจกรรมเหล่านี้มีกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการฝึกอาชีพสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ” รองรับ

การศึกษาสายสามัญสำหรับผู้ใหญ่ พัฒนาขึ้นในปี ค.ศ.1970-1980 สำหรับประกาศนียบัตรระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ และนับแต่ปี ค.ศ.1989 เป็นต้นมาได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education Act 1989) ซึ่งจัดให้มี ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ขึ้น 75 แห่ง ดำเนินการโดยเขตต่างๆ ต่อมาในปี ค.ศ.1980 มีมหาวิทยาลัยเปิดทำการสอนวิชาชีพเป็นการเรียนบางเวลาในสาขาวิชาเดียวสำหรับผู้ใหญ่ ในวิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่องและสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในเดือน พฤษภาคม ค.ศ.2000 ได้มีพระราชบัญญัติใหม่ 10 ฉบับ เพื่อปฏิรูปการศึกษาผู้ใหญ่และการฝึกอบรมต่อเนื่อง เรียกว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาต่อเนื่อง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม ปี ค.ศ.2001 โดยการสนับสนุนเงินค่านักการศึกษาผู้ใหญ่และทุนที่ให้แก่สถาบันที่เป็นสอนการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่องรูปแบบใหม่<sup>8</sup> ราชอาณาจักรเคนมาร์ก ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่อง อยู่ด้วยกันหลายฉบับ และมีพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 233 ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเรียนการสอนช่วงเวลาพักผ่อน” เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ.1968 เป็นกฎหมายที่รวบรวมเอาการศึกษาที่จัดในเวลาพิเศษประเภทต่างๆ ซึ่งจัดอยู่แล้วเป็นปกติ มารวบรวมจัดให้เป็นหมวดหมู่ขึ้นเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน และได้จัดการศึกษาผู้ใหญ่เป็น 7 ประเภท โดยทั้ง 7 ประเภทนี้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของ กระทรวง ศึกษาธิการ แต่ยังมีกรให้การศึกษแก่ประชาชนซึ่งกระทรวงอื่นเป็นผู้รับผิดชอบอีกด้วย เช่น กระทรวงกรรมกร ซึ่งได้จัดตั้งโรงเรียนที่เรียกว่า “โรงเรียนสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ” โดยมีความมุ่งหมายเพื่อฝึกอบรมกรรมกรให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นซึ่งก็สอดคล้อง

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเคนมาร์ก, *เพ็งอ้วง*, น. 59-60.

ตรงกันกับความมุ่งหมายของการศึกษาผู้ใหญ่เช่นเดียวกัน<sup>9</sup> การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเรียนการสอนช่วงเวลาพักผ่อน ดำเนินการดังนี้

1) โรงเรียนเด็กวัยรุ่น บัญญัติไว้ในหมวด 1 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตั้งแต่ มาตรา 1 – มาตรา 25 โดยมีหลักการกล่าวคือ โรงเรียนจะรับเด็กนักเรียน ที่พ้นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับแล้ว และมีอายุระหว่าง 14-18 ปี มีความมุ่งหมายในการสอนเพื่อให้ความรู้ด้านวิชาชีพเป็นสำคัญ มีเวลาเรียน 72 ชั่วโมง ในจำนวนนี้ต้องมีเวลาเรียน 24 ชั่วโมงสำหรับวิชาสามัญ ส่วนที่เหลือเป็นการเรียนวิชาชีพ โรงเรียนประเภทนี้สอนทั้งภาคกลางวันและเวลาเย็น คืออาจตั้งเป็นเอกเทศ และ อาศัยเปิดสอนในโรงเรียนประถมศึกษา หรือ สถาบันอื่นๆ ก็ได้ตามความเหมาะสม องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นักเรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ รวมทั้งหนังสือเรียน อุปกรณ์ การเรียนและวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติ เช่น ผู้เรียนตัดเย็บเสื้อผ้า เมื่อตัดเย็บเรียบร้อย เสื้อที่ตัดนั้นก็จะเป็นของนักเรียน ผู้เรียนทำอาหาร เมื่อลงมือปฏิบัติก็จะได้รับประทานอาหารนั้น ซึ่งหลักเกณฑ์นี้เขียนกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 4 สำหรับครูใหญ่และครูที่ทำหน้าที่สอนในแต่ละรายวิชาจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดด้วย และจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรและมีประกาศนียบัตรในการสอน โรงเรียนประเภทนี้มาจึงจะสามารถเป็นครูได้ และไม่ต้องเป็นครูสามัญตามโรงเรียนทั่วไป ใครก็ได้เมื่อประสงค์จะสอน ต้องไปสมัครรับการอบรมดังกล่าวเสียก่อน โดยนักเรียน 1 ชั้นเรียน จะต้องไม่น้อยกว่า 10 คน จึงจะอนุญาตให้เปิดสอนได้ แต่หากเป็นการสอนนักเรียนพิการ จะต้องไม่น้อยกว่า 2 คน<sup>10</sup>

2) กิจกรรมพิเศษสำหรับเยาวชน โดยบัญญัติไว้ใน หมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตั้งแต่ มาตรา 27 – มาตรา 36 สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ประเภทที่ 1 คือ “กิจกรรมสำหรับเด็กและเยาวชน” โดยการจัดกิจกรรมพิเศษดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมายในการจัดกิจกรรม คือ เพื่อรวบรวมเด็กที่อยู่ในวัยเรียนซึ่งมีอายุ ไม่เกิน 18 ปี เอามารวมกลุ่มจัดสอนพิเศษให้อาจเป็นในเวลากลางวันหรือช่วงบ่าย หลังจากเลิกเรียนแล้ว เวลาเรียนวิชาละไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 60 ชั่วโมง แต่ละกลุ่มจะต้องมีผู้เรียนไม่น้อยกว่า 10 คน วิธีดำเนินการต่างๆ ก็จะคล้ายๆ โรงเรียนเด็กวัยรุ่น แต่ต้องเสียค่าสมัครและค่าลงทะเบียนด้วย วิชาที่เรียนก็มีมากมาย เช่น วิชาชีพดนตรี ภาษาต่างประเทศ เป็นต้น โดยหลักสูตรจะต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการก่อน ประเภทที่ 2 คือ “สโมสรวัยรุ่น” ซึ่งเป็นการชุมนุมเยาวชนสำหรับผู้ที่มีอายุ 14-18 ปี เป็นการ

<sup>9</sup> ศุภร ศรีแสน, การศึกษานอกระบบโรงเรียน, (กาฬสินธุ์ : โรงพิมพ์ประสานการพิมพ์, 2521), น. 219-220.

<sup>10</sup> ศุภร ศรีแสน, การศึกษานอกระบบโรงเรียน, เพิ่งอ้าง, น. 220-221.

ฝึกเยาวชนในการดำเนินงานเป็นรูปสมาคม มีการตั้งกรรมการบริหารของสมาคม มีวัตถุประสงค์ มีการบริหารงานและกำหนดกิจกรรมของสมาคมไว้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ได้รับความช่วยเหลือจากเทศบาล โดยเทศบาลจะกำกับกับการดำเนินกิจกรรม ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้<sup>11</sup>

3) การศึกษาผู้ใหญ่ ตามกฎหมาย การศึกษาผู้ใหญ่ เป็นการศึกษาเพื่อคุณวุฒิ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใหญ่ ปรับปรุง เพื่อเติมความรู้และทักษะโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพการมีชีวิตที่มีส่วนร่วมในสังคมและเพื่อความเข้าใจและมีอิทธิพลต่อสถานการณ์ชีวิตของตน ซึ่งจะ ทำให้ผู้ใหญ่มีคุณสมบัติเพิ่มเติม มีความรู้ทั่วไป มีทักษะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การศึกษาผู้ใหญ่แบ่งได้ 3 ประเภท คือ<sup>12</sup> ประเภทที่ 1 ได้แก่ ตลาดการฝึกแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักสูตรการฝึกแรงงาน ค.ศ.1996 มีวัตถุประสงค์ เพื่อฝึกคนงานให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน พัฒนาคุณสมบัติของตน เพื่อสนองความต้องการตลาดแรงงาน ซึ่งมีผลดีต่อแรงงานในวงการธุรกิจและตลาดอุตสาหกรรม ประเภทที่ 2 ได้แก่ การศึกษาระบบเปิด เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาระบบเปิด โดยมีผลตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ เปิดสอนวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมวิชาชีพอย่างกว้างขวางให้ผู้ใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อสอนคนที่มั่งงานทำและคนว่างงานตามความต้องการของตลาดแรงงาน และจัดสอนเต็มเวลาสำหรับคนที่มั่งงานทำแต่ได้รับการสนับสนุนให้มาเรียนต่อในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ประเภทที่ 3 ระบบการศึกษาต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติอาชีวศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ ที่มีผลตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้ใหญ่ปรับปรุงงานในหน้าที่ มีความรอบรู้ในวิชาพื้นฐานและวิชาชีพขั้นสูงต่อไป เนื้อหาวิชาและการจัดต้องสนองความต้องการของตลาดแรงงานและประสบการณ์ของผู้ใหญ่โดยให้สามารถทำงานและเรียนไปด้วยควบคู่กัน

4) การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรม โดยบัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่ มาตรา 72 – มาตรา 83 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ กล่าวคือ เป็นวิธีการให้การศึกษแก่ผู้ใหญ่อีกประเภทหนึ่ง โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ 1 ใน 3 ส่วน และเทศบาลออกค่าใช้จ่ายอีก 2 ใน 3 ส่วน ซึ่งอาจเป็นกิจกรรมการปาฐกถา การแสดงนิทรรศการ การแสดงดนตรี และกิจกรรมอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรม ศิลปะขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ

5) กิจกรรมพิเศษของมหาวิทยาลัย โดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่ มาตรา 84 – มาตรา 88 ซึ่งมีหลักการ กล่าวคือวิชาใดที่เปิดสอนอยู่แล้วในมหาวิทยาลัย และมีความเหมาะสมที่จะเปิดสอนสำหรับผู้สนใจ หรืออาจเป็นผลการค้นคว้าทาง

<sup>11</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเดนมาร์ก, เพิ่งอ้าง, น. 60-61.



วิทยาศาสตร์ที่ประชาชนควรรู้ คณะกรรมการกิจกรรมพิเศษของมหาวิทยาลัย ก็จะพิจารณาเปิดสอนให้แก่ผู้ที่สนใจทุกคน แต่ผู้สมัครจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเข้าเรียน ซึ่งจะเป็นการศึกษาเพื่อหาความรู้อย่างแท้จริง เพราะไม่มีการสอบและไม่มีการประกาศนียบัตรให้

6) โรงเรียนทางไปรษณีย์ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่มาตรา 89 – มาตรา 93 ซึ่งมีหลักการสำคัญกล่าวคือผู้เรียนติดต่อรับบทเรียนโดยทางไปรษณีย์ การดำเนินงานจะต้องเสียค่าเล่าเรียนตามอัตราที่กระทรวงกำหนด โดยในรอบปีการศึกษาโรงเรียนจะต้องมีนักศึกษาไม่น้อยกว่า 50 คน และจะต้องมีจดหมายติดต่อสอบถามเกี่ยวกับการศึกษาไม่น้อยกว่า 700 ฉบับ และโรงเรียนจะต้องตอบให้นักศึกษาทราบ ไม่น้อยกว่า 300 ฉบับ จึงจะดำรงไว้ซึ่งสถานภาพของโรงเรียน

7) การศึกษาพิเศษสำหรับกะลาสี โดยบัญญัติไว้ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่ มาตรา 94 – มาตรา 99 ซึ่งมีหลักการอันสำคัญ กล่าวคือ ด้วยราชอาณาจักรเดนมาร์กมีเรือโดยสารและเรือส่งสินค้าติดต่อกับทั่วโลก จำนวนมาก ทำให้มีกะลาสีเรือและคนที่ทำงานอยู่บนเรือจำนวนมาก คนเหล่านี้ไม่มีโอกาสในการศึกษาหาความรู้ในเวลาพิเศษ ดังนั้นรัฐบาลจึงจัดการศึกษาผู้ใหญ่ให้ เป็นกรณีพิเศษแก่บุคคลเหล่านี้ โดยจัดในรูปแบบวงจรการเรียน<sup>13</sup>

#### 3.1.1.4 หน่วยงานที่ตัดสินใจด้านการศึกษาผู้ใหญ่และด้านการเงิน<sup>14</sup>

การศึกษาสายสามัญสำหรับผู้ใหญ่เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดตั้งศูนย์หรือเปิดสอนการศึกษาผู้ใหญ่ โดยมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการเปิดวิชาที่สอนและกำหนดกรอบในด้านงบประมาณ นิเทศการสอน รับผิดชอบเกี่ยวกับประชากร เนื้อหาที่เปิดสอน ทูน่าให้จึงเป็นทุนแบบติดตามผู้เรียนตามสถานการณ์ที่ผู้เรียนเป็นอยู่ สาขาของเขตเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการเรียนการสอน

ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ สำหรับการศึกษาผู้ใหญ่ และในศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่จะมีสภาของศูนย์ ประกอบด้วย สมาชิกที่เป็นตัวแทนของสภาเขต ตัวแทนสภาเทศบาล ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนของนายจ้าง และครูที่สอนหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญสำหรับบุคคลที่ไม่สามารถเรียนในโบสถ์คาทอลิกได้ ซึ่งเป็นองค์คณะที่ถือได้ว่าภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับเขตเพราะในคณะกรรมการสภาศูนย์นั้นมีตัวแทนจ้างแรงงาน และจากนายจ้าง รวมถึงครูอาจารย์ ที่จะต้องรับผิดชอบในการเรียนการสอนอีกด้วย นอกจากนี้ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่จะมีสภาวิชาการประกอบด้วย ครูใหญ่และครูทุกคนของศูนย์ อีกทั้งศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่จะมีสภาของนักศึกษา

<sup>13</sup> สุกร ศรีแสน, การศึกษานอกระบบโรงเรียน, เพ็ญอ้าง, น. 223-224.

<sup>14</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเดนมาร์ก, เพ็ญอ้าง, น. 61-62.

โดยแต่ละศูนย์ของการศึกษาผู้ใหญ่จะมีสภาของนักศึกษา สภาแต่งตั้งด้วยตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกๆ คณะกรรมการ ที่ศูนย์จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของผู้เรียนโดยทั่วไป

สภาการศึกษาผู้ใหญ่ในระดับขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวกับความต้องการในระดับพื้นฐานของการศึกษาผู้ใหญ่ และเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เปิดสอนการศึกษาผู้ใหญ่และฝึกอบรม ทั้งนี้เพื่อมองหาความเป็นไปได้ในการเชื่อมต่อจากการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญกับสายอาชีพ การฝึกอบรมด้านอาชีพสำหรับผู้ใหญ่ หรือ การฝึกงานเพื่อลดตลาดแรงงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สภาตลาดแรงงาน ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายของตลาดแรงงานและมีคณะกรรมการอีก 4 คณะ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับอาชีพต่างๆ ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีด้วย ในระดับท้องถิ่น คณะกรรมการของศูนย์จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาผู้ใหญ่และสถาบันฝึกอบรมท้องถิ่น และตัวแทนจากอาชีพต่างๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของศูนย์ฝึกการอบรมเพื่อตลาดแรงงานได้รับเงินสนับสนุนจากภาษีแรงงาน ซึ่งเก็บจากทุกคนที่อยู่ในตลาดแรงงาน ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง<sup>15</sup>

สำหรับการศึกษาระบบเปิด สภาการศึกษาผู้ใหญ่ จะเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีแรงงาน รัฐมนตรีการค้าและอุตสาหกรรม เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่ทางการศึกษาต้องการ รวมทั้งความเกี่ยวกับพันธที่เกิดในการศึกษาผู้ใหญ่ ระบบการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ใหญ่ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบงานด้านนี้ โดยจัดฝึกอบรมวิชาพื้นฐานสำหรับผู้ใหญ่ตามคำแนะนำของสภาอาชีพศึกษา สภาสำหรับการฝึกวิชาชีพสำหรับผู้ใหญ่ สภาการศึกษาด้านสังคมและสุขภาพ และสภาการศึกษาด้านเกษตรกรรม ทั้งรัฐและเขต ร่วมกันรับผิดชอบทางงบประมาณให้แก่สถาบันซึ่งเปิดสอนในสาขาด้านนี้ ส่วนผู้เข้าเรียนจะต้องมอบทุนให้สถาบันการศึกษาผู้ใหญ่ ทุนจัดไว้สำหรับผู้ที่มีการศึกษาในระดับต่ำ วัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เรียนมีความรอบรู้ ส่วนบุคคลที่มีการศึกษาในระดับสูงต้องหาเงินมาจ่ายค่าเล่าเรียนเอง<sup>16</sup>

การศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ จะเปิดเป็นศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ 73 แห่ง ส่วนศูนย์การฝึกอบรมให้ตลาดแรงงานมีทั้งหมด 23 ศูนย์ และวิทยาลัยการอาชีพ มีทั้งหมด 9 แห่ง ทางด้านการศึกษาระบบเปิด จะเปิดสอนในวิทยาลัยอาชีพและสถาบันอุดมศึกษา การศึกษาสายสามัญและการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับผู้ใหญ่จะเปิดสอนในโรงเรียนหรือสถาบันที่เปิดสอนวิชาอาชีพในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพที่เกี่ยวกับสายอาชีพ โปรแกรมการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ใหญ่เปิดสอนในวิทยาลัยการอาชีพและในสถาบัน อุดมศึกษา

<sup>15</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเคนยา, เติ้งอ๋าง, น. 62.

<sup>16</sup> เติ้งอ๋าง.

โดยจะเปิดสอนในกรอบการศึกษาระบบเปิด ในปัจจุบันการศึกษาผู้ใหญ่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ และเป็นการศึกษาตรงตามต้องการของบุคคล ในอันที่จะส่งเสริมสมรรถภาพในการทำงานของตน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นการลงทุนทางการศึกษาที่ประหยัดและคุ้มค่ายิ่ง ประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงให้ความสำคัญและสนใจในการศึกษาผู้ใหญ่<sup>17</sup>

3.1.2 การศึกษานอกระบบของสมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ตามกฎหมายการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2554 (Higher Education Act 2011) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ มีประวัติศาสตร์ยาวนานกว่า 700 ปี การก่อตั้งสวิตเซอร์แลนด์ เริ่มในปี ค.ศ. 1291 โดยมีเขตการปกครองตนเอง 3 เขต ร่วมกันก่อตั้งประเทศขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ.1815 เพิ่มเขตการปกครองเป็น 25 เขต และในปี ค.ศ.1979 เพิ่มขึ้นเป็น 26 เขต ตกลงเข้าร่วมกันเป็น สมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ในปัจจุบัน ระบอบการปกครองของสวิตเซอร์แลนด์ เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เนื่องจากการรวมตัวของเขตต่างๆ อยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า “สมาพันธรัฐ (Confederation)” ซึ่งแต่ละเขตจะมีรัฐธรรมนูญและฝ่ายบริหารเขตเป็นของตนเองโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง อำนาจการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ที่รัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐ ซึ่งใช้ระบบ 2 สภา โดยมีสภาแห่งชาติ และสภาแห่งเขต สภาแห่งชาติ มีสมาชิกสภา 200 คน โดยเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงจาก 26 เขต ส่วนสภาแห่งเขต มีสมาชิกสภา 46 คน โดยเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงจาก เช่นเดียวกัน ส่วนอำนาจฝ่ายบริหาร จะอยู่ที่คณะรัฐมนตรี มีสมาชิกคณะรัฐมนตรี 7 คน เรียกว่า มন্ত্রীแห่งสมาพันธรัฐ ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารในระดับกระทรวง<sup>18</sup>

3.1.2.1 บริบททั่วไปและพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของสมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์

สมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ไม่มีกระทรวงศึกษาธิการ แต่การดำเนินการทางการศึกษาทั้งหมดดำเนินการภายใต้การปกครอง 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับ รัฐบาลกลาง ระดับเขต และระดับชุมชน โดยทุกเขตจะมีกฎหมายสำหรับโรงเรียนของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามระบบการศึกษาของเขตทั้ง 26 เขต ทั้งสวิตเซอร์แลนด์ ก็มีกฎหมายที่อยู่บนหลักการสำคัญอันคล้ายกัน และมีเป้าหมายในลักษณะเดียวกัน นั่นก็คือ ความเป็นประชาธิปไตย เสรีภาพ ความอดทน ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การพัฒนาความสามารถรายบุคคล และการบูรณาการ

<sup>17</sup> ศุกร ศรีแสน, การศึกษานอกระบบโรงเรียน, เพ็ญอังก, น. 221-225.

<sup>18</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของสมาพันธรัฐสวิส, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2549), น. ก-ข.

ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาภาคบังคับของสมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ กฎหมายกำหนดไว้ให้เด็กต้องเข้าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี เมื่ออายุครบ 6 ปี ให้เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ โดยการศึกษาภาคบังคับใช้เวลาเรียน ปีละ 38 สัปดาห์ หลักการอันสำคัญสำหรับการจัดการศึกษาของสมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ คือ การสร้างความพร้อมให้แก่เด็ก เพื่อที่จะสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงจากการศึกษาไปสู่ชีวิตการทำงานได้<sup>19</sup>

สำหรับการบริหารจัดการด้านการศึกษาของสมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ นั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง ระดับเขต และระดับชุมชน โดยทั้ง 3 ระดับนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ระดับรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานในระดับกระทรวง 3 หน่วยงาน โดยมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่ 1 ได้แก่ กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับวิทยาลัยเทคโนโลยี สนับสนุนมหาวิทยาลัยให้ทุนการศึกษา ทำการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ การกีฬา การรับรองประกาศนียบัตร โดยปรึกษาร่วมกับสำนักงานตัวแทนสถาบันการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่ 2 ได้แก่ กรมการอาชีวศึกษา รับผิดชอบเรื่องระเบียบทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษาของอาชีวศึกษา และหน่วยงานที่ 3 คือ กรมการป้องกันพลเรือนและกีฬา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านกีฬา<sup>20</sup>

การบริหารจัดการในระดับเขต การบริหารงานการศึกษาในระดับเขต โดยส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจและหน้าที่ของ กรมการศึกษาของเขตนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ในบางเขตก็มีกรมเศรษฐกิจของเขตเข้ามาร่วมดูแลงานด้านการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา และในบางกรณี เช่น ในโรงเรียนอนุบาลและการศึกษาพิเศษ ก็จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสาธารณสุขและบริการสังคมของเขต เป็นผู้รับผิดชอบ แนวโน้มในปัจจุบัน ภารกิจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาดังกล่าว มักจะถูกถ่ายโอนให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษา การบริหารจัดการการศึกษาในระดับชุมชนของสมาพันธรัฐสวิส หรือ สวิตเซอร์แลนด์ นั้นมีความแตกต่างและหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดและ โครงสร้างของชุมชน หน่วยงานทางการเมืองมักจะจัดให้มีคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งจะประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โรงเรียนก็จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละเขต<sup>21</sup>

3.1.2.2 การศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษาต่อเนื่องของสมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์

<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของสมาพันธรัฐสวิส, เฝิงอ้าง, น. 21-23.

<sup>20</sup> เฝิงอ้าง, น. 23.

<sup>21</sup> เฝิงอ้าง, น. 26-27.

การศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษาต่อเนื่องของสมาพันธ์รัฐสวิสหรือ สวิตเซอร์แลนด์ มีความหมายที่คล้ายกัน คือ มีการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ใหญ่ซึ่งอาจเป็นการจัดโดยสถาบัน กลุ่มบุคคล หรือ บุคคล โดยมี สิ่งอำนวยความสะดวกและสื่อการสอนอย่างครบถ้วน บุคคลที่เรียนการศึกษาต่อเนื่อง มักจะหมายถึง บุคคลที่ทำงานแล้ว เป็นแม่บ้าน คนว่างงาน และคนที่เกษียณอายุที่มีความสนใจที่จะเรียนต่อ แต่จะไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่เรียนอยู่ในระบบและในระบบคู่ขนาน ผู้ที่อยู่ ในระหว่างการฝึกงานหรือผู้ที่เรียนอยู่ในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย การศึกษาต่อเนื่องและการศึกษาผู้ใหญ่ในสวิตเซอร์แลนด์มักดำเนินการโดยหน่วยงานเอกชน ทั้งการศึกษาสายสามัญ หรือ ครอบคลุมถึงการศึกษาศาสนาอาชีวศึกษา ดังนั้น นโยบายการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่จึง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสภาพแวดล้อมทางการเรียนให้หน่วยงานเอกชนหรือโรงเรียนรับไป ดำเนินการการศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษาต่อเนื่องของสมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ มี ประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

#### 1) พื้นฐานของกฎหมาย

การจัดการศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษาต่อเนื่อง ในสมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ เป็นการศึกษามีลักษณะคู่ขนานระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งในลักษณะของการหวังผลกำไร และ ไม่หวังผลกำไร เนื่องจากรัฐบาลกลางยังไม่รับประกันสิทธิในการศึกษาต่อเนื่อง ดังนั้นการศึกษาต่อเนื่องจึงเป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะแสวงหาโอกาสในการเรียนต่อด้วยตนเอง ระดับรัฐบาลกลาง การให้การศึกษานี้มีอยู่ในกฎหมายและระเบียบ แต่ไม่เป็นหมวดหมู่ที่แน่นอน การจัดการ การศึกษาต่อเนื่อง อยู่ภายใต้ที่ประชุมใหญ่ของสมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ด้านการศึกษา สำหรับในระดับเขต การให้การศึกษานี้ผู้ใหญ่หรือการศึกษาต่อเนื่อง อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมการศึกษาของเขต การศึกษาผู้ใหญ่หรือต่อเนื่องด้านอาชีวศึกษา มีอยู่ในกฎหมายใน 11 เขต และในบางเขตมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วย ในทศวรรษ ค.ศ.1980 หลายเขตได้ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวกับ โรงเรียนและวัฒนธรรม จึงมีข้อมูลในเรื่องการศึกษาต่อเนื่องอยู่ด้วย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 บางเขตกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาให้ครอบคลุมถึงเรื่องของการ การศึกษาต่อเนื่องด้วย ระดับชุมชนในชุมชนขนาดใหญ่มีกฎระเบียบที่ส่งเสริมให้มีการศึกษา ต่อเนื่อง แต่ในบางชุมชนมีกฎระเบียบของตนเองอยู่ด้วยในเขตขนาดใหญ่ก็มีการศึกษาต่อเนื่องด้าน อาชีวศึกษา เช่น เขตซุริก แต่ภายหลังรูปแบบนี้ถูกควบคุมและดำเนินการโดยเขตและรัฐบาลกลาง<sup>22</sup> เห็นได้ว่าการจัดการศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษาต่อเนื่องของสมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ นั้นได้กระจายอำนาจทั้งหมดให้แก่แต่ละเขต ไปเป็นผู้จัดทำทั้งหมด อันเป็นการกระจายอำนาจอย่าง แท้จริง

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง, น. 100-101.

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจและงบประมาณในการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่

หน่วยงานที่มีบทบาทในการรับผิดชอบในเรื่องการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่และการสนับสนุนด้านการเงิน ได้แก่ หน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับเขต ในระดับเขต มีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการศึกษาต่อเนื่อง ในบางเขตเป็นความร่วมมือระหว่างเขตและเอกชน มีกลุ่มการศึกษาและกลุ่มทางเศรษฐกิจทำหน้าที่ให้การฝึกอบรมและดูแลเรื่องการศึกษาต่อเนื่องด้านอาชีวศึกษา แต่ในหลายปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มจะโอนหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ให้เป็นของกรมการศึกษาของเขต ซึ่งปี ค.ศ. 1998 มีเพียง 3 เขต เท่านั้นที่การศึกษาต่อเนื่องอยู่ภายใต้การดูแลของกรมเศรษฐกิจ ในระดับชุมชน สภาชุมชนรับผิดชอบในเรื่องการศึกษาต่อเนื่อง ดำเนินงานโดยหน่วยงานในท้องถิ่น เช่น ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ สมาคมผู้ปกครองศูนย์ชุมชน สมาคมสตรี เป็นต้น แต่หน่วยงานเหล่านี้ยังมีอยู่น้อย หน่วยงานทางการศึกษาในชุมชนบางครั้งก็จัดการศึกษาให้แก่ตนเองและผู้ปกครองในเรื่องทางวิทยาศาสตร์ ส่วนสำนักงานแรงงานของชุมชน โดยเฉพาะที่อยู่ในเขตเมือง ได้จัดการศึกษาให้แก่คนว่างงานด้วยการปฎิรูปองค์กรทางศาสนาในนิกายโรมันคาทอลิกได้ทำให้วิชาที่เปิดสอนในการศึกษาต่อเนื่องเน้น ไปในวิชาที่เกี่ยวกับศาสนาและจริยธรรมทางสังคม ทั้งนี้ องค์กรทางศาสนามีกฎหมายรองรับให้สามารถจัดเก็บภาษีจากสมาชิกในองค์กรได้<sup>23</sup>

3) การดำเนินการการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่<sup>24</sup>

การดำเนินการการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่ของ สมาพันธ์รัฐสวิสหรือ สวิตเซอร์แลนด์ ให้อำนาจแต่ละเขตมีแนวทางการปฏิบัติในการให้การศึกษาต่อเนื่องแตกต่างกันตามขนาดของเขตและฐานะทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ด้านการศึกษาต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้เข้ามีส่วนร่วมในการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่ กลุ่มในสังคมส่วนมากต้องการเป็นผู้ให้การศึกษาโดยเฉพาะกลุ่มเอกชน เช่น สหภาพแรงงาน โบสถ์ กลุ่มผู้ปกครอง สมาคมวิชาชีพ องค์กรต่างชาติ ส่วนการศึกษาต่อเนื่องด้านการสอนซ่อมเสริมในระดับอาชีวศึกษาชั้นสูง และระดับอุดมศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง สำหรับรายวิชาที่เปิดสอน สาขาวิชาที่เปิดสอนไม่สามารถแบ่งแยกได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในด้านวิชาชีพและด้านวิชาการ เพราะเนื้อหาวิชามีความคล้ายกันมาก ซึ่งทั้งสองวิชาเน้นให้การศึกษาแก่ผู้ใหญ่ สำหรับการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการมีไว้เฉพาะผู้ที่ต้องการเลื่อนตำแหน่งในบริษัทเท่านั้น เนื่องจากการที่ไม่สามารถแบ่งแยกสาขาที่เปิดสอนในการศึกษา

<sup>23</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของสมาพันธ์รัฐสวิส, *เพ็งอ้วง*, น. 101-102.

<sup>24</sup> *เพ็งอ้วง*, น. 102.

ต่อเนื่องได้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถแบ่งแยกสาขาวิชาได้โดยสังเขปตามลักษณะเนื้อหาโดยรวมได้ดังนี้ ประการแรก คือ เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค ประการที่สอง คือ เนื้อหาเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านวิชาชีพ ประการที่สาม คือ เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับทักษะทางสังคม ประการที่สี่ คือ เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา และประการสุดท้าย คือ เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพิ่มเติม

เป้าหมายของการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาผู้ใหญ่ก็คือเพื่อส่งเสริมเสริมสภาพทางความคิดของผู้ใหญ่และวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น สนับสนุนความเสมอภาคในชีวิตของทุกเพศทุกวัย ทุกเชื้อชาติ ส่งเสริมบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมและสามารถกลับเข้าสู่การทำงานได้อีก รักษาและปรับปรุงความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ส่งเสริมการหาความหมายของชีวิตในสังคมปัจจุบัน โดยการให้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ปรัชญา การออกกำลังกาย ทักษะที่สร้างสรรค์ซึ่งอาจไม่เกี่ยวข้องกับอาชีพ ตลอดจนส่งเสริมสติปัญญาและจิตวิญญาณ เป็นต้น การศึกษาต่อเนื่องนั้นรับบุคคลทั่วไป จะไม่กำหนดคุณวุฒิ ยกเว้นในการศึกษาระดับอาชีวศึกษาขั้นสูงและระดับอุดมศึกษาแบบต่อเนื่องที่มีการกำหนดความรู้พื้นฐานไว้ การเรียนการสอนจะขึ้นกับความสะดวกของผู้เรียน ยกเว้นการเรียนในระดับอาชีวศึกษาขั้นสูงและระดับอุดมศึกษาที่จะมีกรอบการเรียน ซึ่งในปัจจุบันมีความยืดหยุ่นมากขึ้นแล้วการให้ประกาศนียบัตร นักศึกษาผู้ใหญ่ส่วนมากจะไม่เข้ารับประกาศนียบัตร ยกเว้นแต่ในสาขาวิชาที่นำไปสู่การเรียนในระดับอาชีวศึกษาเบื้องต้น<sup>25</sup>

3.1.3 การศึกษานอกระบบของราชอาณาจักรสวีเดน พระราชบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ.2556 (Adult Education 2013) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ราชอาณาจักรสวีเดนมีพื้นที่ 450,000 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยป่าไม้ ทะเลสาบและแม่น้ำ สภาพทางภูมิประเทศอุดมภูมิและทรัพยากรธรรมชาติแตกต่างกัน จึงมีผลต่ออุตสาหกรรมและการเกษตร พื้นที่ติดทะเลยาว 2,700 กิโลเมตร มีเกาะต่าง ๆ มากมาย<sup>26</sup> การศึกษาของเด็กและเยาวชนของราชอาณาจักรสวีเดน ประกอบด้วยการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาภาคบังคับ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาหลังมัธยมศึกษาตอนปลายที่ไม่ใช่อุดมศึกษา และการศึกษาระดับอุดมศึกษา<sup>27</sup>

<sup>25</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของสมาพันธ์รัฐสวีต, *เพ็ญอ่าง*, น. 108.

<sup>26</sup> สุรศักดิ์ หลาบมาลา และ รศสุคนธ์ มกรมณี, “ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน,” *วารสารการศึกษาไทย*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2551), น. 18.

<sup>27</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี . คอมมิวนิเคชั่น, 2551), น. จ - ข.

### 3.1.3.1 บริบททั่วไปทางการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน

รัฐบาลและรัฐสภาร่วมกันรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาและการวิจัยรับผิดชอบการศึกษาระดับอนุบาล การศึกษาภาคบังคับ การศึกษาสำหรับชนเผ่าซอมี การศึกษาพิเศษ การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาสำหรับคนเข้าเมือง การอุดมศึกษา และวิจัย กระทรวงเกษตรอาหารและการประมง รับผิดชอบมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กระทรวงแรงงานรับผิดชอบการพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบโรงเรียนฝึกทหาร และกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบโรงเรียนฝึกตำรวจ หน่วยงานกลางต่าง ๆ ของรัฐบาลจะเป็นผู้นำการตัดสินใจของรัฐบาลและรัฐสภาไปปฏิบัติ หน่วยงานเหล่านี้ไม่ขึ้นตรงกับกระทรวงใด ๆ หน่วยงานกลางที่เกี่ยวกับการศึกษาคือ (1) สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย แนะนำ และตรวจสอบเพื่อปรับปรุงการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาก่อนประถมศึกษา (2) สำนักพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนความพยายามของหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อพัฒนาคุณภาพและโอกาสทางการศึกษาของนักเรียน โดยทำงานร่วมกับครูใหญ่ ครู และผู้จัดการ โรงเรียนระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาผู้ใหญ่ และ (3) สำนักงานการอุดมศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ประเมินและนิเทศสถาบันอุดมศึกษาให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสถิติเกี่ยวกับอุดมศึกษาการประเมินคุณภาพการสำเร็จอุดมศึกษาของสถาบันต่างประเทศ และให้ข้อมูลแก่นักศึกษาสวีเดนและนักศึกษาต่างชาติ<sup>28</sup>

### 3.1.3.2 การบริหารการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน

การบริหารการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน เป็นระบบกระจายอำนาจ ไม่มีหน่วยงานบริหารระดับเขต แต่หน่วยงานของรัฐมีเจ้าหน้าที่ระดับเขตเพื่อติดตามงาน เทศบาลรับผิดชอบการบริหารการศึกษาระดับการศึกษาต่ำกว่าอุดมศึกษาของรัฐ หน่วยงานในส่วนกลางที่รับผิดชอบการศึกษา คือกระทรวงศึกษาและการวิจัย การทรงการกำลังงานและการสื่อสาร กระทรวงเกษตรอาหารและการประมง และหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานการศึกษาที่บริหารโดยส่วนกลางคือโรงเรียนซอมี โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กที่บกพร่องทางการได้ยิน สำนักการเรียนรู้ตลอดชีวิต มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ผู้บริหารกระทรวงการศึกษาและการวิจัย คือ รัฐมนตรีและ เลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง หัวหน้างานที่เป็นข้าราชการประจำ กระทรวงคือปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาและการวิจัย<sup>29</sup>

สำหรับการบริหารการศึกษาในส่วนท้องถิ่นนั้น เทศบาลมีสิทธิ์เก็บภาษีและอาจจะคิดค่าธรรมเนียมในการบริการบางอย่างเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของตน เทศบาล ต้องจัดบริการแก่

<sup>28</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพิ่งอ้าง, น. จ-ข.

<sup>29</sup> เพิ่งอ้าง, น. 31.



ประชาชนตามงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ ซึ่งเป็นงบประมาณ 1 ใน 5 ของงบประมาณเทศบาล เทศบาลจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษามีอำนาจจัดจ้างและบริหารครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนการพัฒนาบุคลากร สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการศึกษา เพื่อรับผิดชอบในการทำให้โรงเรียนบรรลุเป้าหมาย จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษาพัฒนาและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของโรงเรียน ตลอดจนติดตามและประเมินโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอทั้งนี้โรงเรียนต้องติดตามและประเมินกิจกรรมของตนเองด้วย เทศบาลจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษาสำหรับเด็กอายุ 1-5 ปี ในลักษณะกิจกรรมการศึกษา เด็กอายุ 4-5 ปี เข้าเรียนในโรงเรียนวันละ 3 ชั่วโมงในโรงเรียนก่อนประถมศึกษาเทศบาลรับผิดชอบในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย<sup>30</sup>

สำหรับการบริหารจัดการศึกษาส่วนกลางนั้น การบริหารจัดการศึกษา โดยหน่วยงานส่วนกลางมีความเป็นอิสระ ได้รับงบประมาณและคำแนะนำในการปฏิบัติงานจากรัฐบาลและสภาและเสนอรายงานประจำปีต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องประจำปี หน่วยงานกลางที่เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ได้แก่<sup>31</sup> กล่าวคือ (1) สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบงานการศึกษาระดับการศึกษา ก่อนประถมศึกษา ศูนย์เด็ก การศึกษาภาคบังคับ การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล มีหน้าที่ติดตาม นิเทศ และตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน พัฒนาหลักสูตร แผนการเรียนการสอนและเกณฑ์การให้คะแนน พิจารณาปัญหาการให้เงินสนับสนุนโรงเรียนอิสระและงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการวิจัยเกี่ยวกับระบบโรงเรียนการฝึกอบรมครูใหญ่ การพัฒนาครูและทุนเรียนสำหรับครู (2) สถาบันการศึกษาพิเศษ ทำหน้าที่สนับสนุน ผู้ให้บริการการศึกษาพิเศษในด้านการเรียนการสอนการศึกษาพิเศษ รวมทั้งประสานการจัดทำสื่อการศึกษาพิเศษกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) สำนักโรงเรียนพิเศษสำหรับเด็กหูหนวกและบกพร่องทางการได้ยินแห่งชาติสวีเดน (4) สำนักงานอุดมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบงานด้านอุดมศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยอิสระทำหน้าที่ประเมิน ติดตาม นิเทศ และให้ข้อมูลการติดต่อกับต่างประเทศ (5) สำนักเครือข่ายและความร่วมมืออุดมศึกษาแห่งราชอาณาจักรสวีเดน สนับสนุนและส่งเสริมการรับนักศึกษาพัฒนาวิธีสอนอุดมศึกษา และพัฒนาไอซีที สนับสนุนการศึกษาทางไกล<sup>32</sup> (6) สภาการศึกษาผู้ใหญ่แห่งชาติ มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณติดตามและประเมินกิจกรรมการศึกษาผู้ใหญ่โดยผ่านทางหน่วยงานสาขา 3 หน่วยงานคือ สมาพันธ์สมาคมการศึกษาแห่งชาติสวีเดน สมาคมหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคแห่งสวีเดน และองค์กรพิทักษ์ประโยชน์

<sup>30</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพิ่งอ้าง, น. 33.

<sup>31</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>32</sup> เพิ่งอ้าง, น. 33-34.

กิจการโรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชน (7) หน่วยงานการบริการข้อมูลโรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของสภาการศึกษาผู้ใหญ่ รับผิดชอบงานด้านสารสนเทศแก่โรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชน (8) สำนักงานการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งชาติ ทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สื่อทางไกลในการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ และเปิดสอนรายวิชาทางไกล และ (9) สำนักอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมขั้นสูงแห่งชาติ รับผิดชอบการอาชีวศึกษาหลังมัธยมศึกษาตอนปลายสำหรับผู้ใหญ่<sup>33</sup>

### 3.1.3.3 การศึกษาผู้ใหญ่ของราชอาณาจักรสวีเดน

การศึกษาผู้ใหญ่เป็นโครงการสร้างพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสวีเดน ซึ่งรัฐและเทศบาลร่วมรับผิดชอบในการจัด เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ใหญ่ในการเพิ่มพูนความรู้ตามความต้องการของแต่ละบุคคลเป้าหมายคือการสร้างความมั่นคงทางสถานภาพของบุคคลในตลาดแรงงานและพัฒนาให้บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมด้านวัฒนธรรมและการเมืองอย่างกระตือรือร้น โดยคุณภาพของระบบการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ต้องเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนประเภทใดหรือตั้งอยู่ที่ใด ต้องสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยพื้นฐาน ผู้ที่ทำงานในระบบการศึกษาผู้ใหญ่ทุกคนต้องเคารพคุณค่าของปัจเจกบุคคลและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความเสมอภาคทางเพศและการป้องกันการกระทำรุนแรงในระหว่างผู้เรียน<sup>34</sup> การศึกษาผู้ใหญ่ของราชอาณาจักรสวีเดน มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) ความเป็นมา สำหรับความเป็นมาของการศึกษาผู้ใหญ่เป็นนั่น โรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชนและสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ เป็นรูปแบบการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ที่เก่าแก่ที่สุดของสวีเดน ระหว่างศตวรรษที่ 19 มีความต้องการด้านความรู้และการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้เกิดการก่อตั้งคณะทำงานด้านการศึกษาผู้ใหญ่ โรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชน มีวัตถุประสงค์ ในยุคแรกคือ ให้การศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่พลเมืองแก่หนุ่มสาวเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมือง สมาคมการศึกษาผู้ใหญ่พัฒนามาจากชมรมต่างๆเนื่องจากสังคมไม่สามารถสนองความต้องการความรู้ให้แก่ทุกคนและไม่สามารถช่วยให้ทุกคนได้เข้าถึงความรู้ ชมรมเหล่านั้นจึงรับเอาเรื่องการศึกษามาดำเนินการเอง ผู้เรียนกลุ่มแรกซึ่งเรียนภาคค่ำเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2445 ขณะเดียวกันโรงเรียนปกติก็จัดการศึกษาผู้ใหญ่ให้แก่คนหนุ่มสาวด้วยทำให้ช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 มีโรงเรียนแยกกันจัดการศึกษา<sup>35</sup>

โรงเรียนภาคค่ำของรัฐซึ่งผู้ใหญ่สามารถเรียนเพื่อได้วุฒิระดับต่างๆจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2481 ช่วงทศวรรษ 1950 เริ่มมีหลักสูตรภาคค่ำแบบเข้มข้นมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษา

<sup>33</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพ็งอ้อ, น. 34-35.

<sup>34</sup> เพ็งอ้อ, น. 108.

<sup>35</sup> เพ็งอ้อ, น. 108-109.

ตอนปลาย ส่วนมากจัดโดยสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2506 รัฐให้ทุนอุดหนุน ทำให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และโรงเรียนภาคค่ำเกือบทั้งหมดดำเนินงานโดยเทศบาล โรงเรียนอาชีวศึกษาจัดการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย โดยเป็นภาคนอกเวลา ส่วนหลักสูตรด้านเทคนิคต่างๆมีทั้งจัดสอนภาคปกติเต็มเวลาและภาคค่ำ ต่อมา พ.ศ. 2510 รัฐสภาดำเนินการปฏิรูปการศึกษาผู้ใหญ่ โดยจัดโครงการสร้างแบบคู่ขนาน ประกอบด้วยการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐและการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล โรงเรียนภาคค่ำมัธยมศึกษาตอนปลายถูกแทนที่ด้วยการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล และเมื่อ พ.ศ. 2520 เริ่มจัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ที่ต่อเนื่องจากการศึกษาภาคบังคับให้แก่คนหนุ่มสาวซึ่งต่อมารวมเข้ากับการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาลใน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้การศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาเพื่อปวงชน<sup>36</sup>

2) กฎหมายพิเศษสำหรับการศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education Act 2013) การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาลดำเนินงานตามกฎหมายการศึกษา (Basic Education Act 1975) และกฎหมายอื่นๆ นับจาก พ.ศ. 2518 ผู้มีงานทำทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะลาศึกษาต่อโดยไม่ได้รับเงินค่าจ้าง หากทำงานในสถานที่ใดติดต่อกันมาแล้ว 6 เดือนหรือทำงานจากที่ต่าง ๆ รวมแล้ว 12 เดือน ในระหว่าง 2 ปีที่ผ่านมา ผู้มีงานทำสามารถเข้ารับการศึกษาก่อนที่ลาศึกษาที่ตนสังกัด แต่ละคนมีสิทธิเลือกสาขาที่จะศึกษานายจ้างหรือสหภาพเห็นว่ามีความสำคัญ รวมทั้งไม่สามารถตั้งข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาที่จะให้เรียนด้วยประเด็นค่าเล่าเรียนของบุคคลไม่มีการกำหนดในกฎหมายนายจ้างสามารถเลื่อนการลาศึกษาต่อของบุคคลได้ไม่เกิน 6 เดือน ผู้ว่างงานได้รับสิทธิตามกฎหมายดังปรากฏในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ โปรแกรมฝึกอบรมตลาดแรงงาน<sup>37</sup>

3) วัตถุประสงค์ของการศึกษาผู้ใหญ่ หลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาลกำหนดโดยรัฐบาลแสดงเป้าหมายโดยรวมและหลักการทั่วไปของการศึกษาผู้ใหญ่ ดังนี้คือ (1)ลดช่องว่างการศึกษาและเพิ่มความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม (2)เพิ่มขีดความสามารถของผู้เรียนในด้านความเข้าใจการคิดวิเคราะห์ และการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม สังคมและการเมืองในวิถีชีวิต (3)ให้การศึกษาแก่ผู้ใหญ่ด้านงานอาชีพอย่างหลากหลาย (4)เสริมสร้างวิธีการทำงานที่ทันสมัยและได้รับการจ้างงานแบบเต็มเวลา และ (5)สนองความต้องการของผู้ใหญ่แต่ละคนในการขยายความรู้ และ โอกาสทางการศึกษารวมทั้งให้โอกาสศึกษาเพิ่มขึ้นจากระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย<sup>38</sup>

<sup>36</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพ็งอ้าง, น. 109.

<sup>37</sup> เพ็งอ้าง, น. 111-112.

<sup>38</sup> เพ็งอ้าง, น. 112.

4) ประเภทของสถานศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ สถานศึกษาสำหรับการศึกษาผู้ใหญ่แบ่งออกได้เป็น (1) การศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล ประกอบด้วยการศึกษาผู้ใหญ่ขั้นพื้นฐาน การศึกษาผู้ใหญ่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและ โปรแกรมการฝึกอบรมหลังมัธยมศึกษา (2) การศึกษาผู้ใหญ่สำหรับผู้บกพร่องทางการเรียนรู้ และ (3) การสอนภาษาสวีเดนแก่คนเข้าเมือง สำหรับการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมขั้นสูงที่เป็น โปรแกรมการฝึกอบรมหลังมัธยม ซึ่งใช้เวลา 1 ใน 3 ในสถานประกอบการ จัดโดยเทศบาล บริษัทเอกชนและมหาวิทยาลัย เทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่ดูแลให้บริการการศึกษาผู้ใหญ่โดยเทศบาลและสภาเขตอาจมอบหมายให้หน่วยงานด้านการศึกษาอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการก็ได้<sup>39</sup> โดยการสอนภาษาสวีเดนแก่คนเข้าเมืองจะจัดให้แก่คนเข้าเมืองโดยไม่คิดค่าเล่าเรียน เทศบาลแต่ละแห่งต้องดำเนินงานจัดการเรียนให้แก่คนเข้าเมืองซึ่งต้องมีความรู้ในภาษาสวีเดนที่เข้ามาอยู่ในเขตของตน โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างช้าที่สุดภายใน 3 เดือน<sup>40</sup>

สำหรับการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมขั้นสูง เป็นรูปแบบหนึ่งของการศึกษาหลังมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการจ้างงานสนองความต้องการของตลาดแรงงานในด้านทักษะฝีมือทางการผลิตหรืองานบริการที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ โดย 1 ใน 3 ของการเรียนการสอนดำเนินงานในสถานประกอบการ หลักสูตรส่วนมากใช้เวลา 2 ปีหรือ 80 สัปดาห์ สำหรับการเรียนเต็มเวลาวุฒิที่ได้รับคือประกาศนียบัตรอาชีวศึกษาชั้นสูง หลักสูตรร่างโดยผู้จัดและผ่านการอนุมัติโดยสำนักงานการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมขั้นสูงแห่งชาติ

สำหรับการศึกษาผู้ใหญ่แบบอิสระ จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ (1) สร้างความแข็งแกร่งและพัฒนาประชาธิปไตย (2) สร้างความสะดวกแก่ประชาชนในการจัดการชีวิตและเพิ่มการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม (3) ขจัดช่องว่างทางการศึกษาและเพิ่มระดับการศึกษา (4) ขยายความสนใจ และเพิ่มการมีส่วนร่วมด้านวัฒนธรรมในชีวิต ผู้จัดการศึกษาผู้ใหญ่แบบอิสระ เช่น สมาคมการศึกษาผู้ใหญ่และ โรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชนเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของกิจกรรม ซึ่งมุ่งเน้นการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคทางเพศความเข้าใจอันดีระหว่างนานาชาติและ วัฒนธรรม การศึกษารูปแบบนี้เป็นการให้ความรู้พื้นฐานและเพิ่มคุณภาพชีวิต พร้อมกับกระตุ้นความสนใจต่อสิ่งใหม่ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ได้แก่ คนที่ภูมิลำเนาเป็นชาวต่างชาติคนที่บกพร่องทางการเรียนรู้ และคน

<sup>39</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, *เพ็งอ้าง*, น. 109.

<sup>40</sup> *เพ็งอ้าง*, น. 113.

ว่างงาน การสนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐสภาเขต และเทศบาล โดยสภาการศึกษาผู้ใหญ่แห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือแก่ผู้จัด<sup>41</sup>

สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อประชาชน มีจำนวน 148 แห่ง โดย 44 แห่งดำเนินงานโดยสภาเขตหรือเทศบาล ที่เหลือดำเนินงานโดยหน่วยงาน/องค์กรอิสระต่างๆ โรงเรียนแบบนี้ไม่ผูกพันกับหลักสูตรชาติ แต่ละโรงเรียนกำหนดกิจกรรมตามความเชื่อของตนเองและความรู้เรื่องใด โดยเฉพาะ เงื่อนไขพิเศษในการรับงบประมาณของรัฐสำหรับโรงเรียนแบบนี้ คือ แต่ละโรงเรียนจะต้องมีคณะกรรมการบริหารและไม่คิดค่าเล่าเรียน<sup>42</sup>

สมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ มีจำนวน 9 แห่ง ได้รับงบประมาณจากรัฐในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่แบบอิสระให้แก่ประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เป็นสมาชิก แต่ละสมาคมจะมีลักษณะเฉพาะตัวตามกลุ่มต่างๆที่เป็นสมาชิก โดย 9 แห่งนี้มีกลุ่มย่อยรวมทั้งสิ้น 270 แห่ง มีข้อตกลงความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ อีก 60 แห่ง และความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานหลายประเภท กลุ่มสนใจพิเศษ เป็นกิจกรรมพื้นฐานที่ดำเนินการเป็นประจำสำหรับสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่มีการจัดหลากหลายวิชา ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้เรียน โดยสมาชิกในกลุ่มจะร่วมกันวางแผนและจัดการเรียนรู้ของตน อาจมีครูหรือไม่ก็ได้<sup>43</sup>

การฝึกอบรมตลาดแรงงาน เป็นรูปแบบของการศึกษาผู้ใหญ่ที่ให้ความสำคัญต่อนโยบายตลาดแรงงานและสนองตอบความต้องการของคนว่างงานอายุ 20 ปีขึ้นไปโดยตรงมุ่งให้ความรู้และทักษะที่ทันยุคสมัยหรือฝึกสิ่งที่เป็นอาชีพใหม่ เพิ่มความรู้เกี่ยวกับการหางานทำสำหรับผู้ที่มีงานช่วยให้ได้ตำแหน่งงานที่มั่นคงกว่าและเพิ่มโอกาสในการได้งานทำโปรแกรมพิเศษต่างๆ ยังช่วยกระตุ้นให้นายจ้างได้คัดเลือกคนว่างงานกลุ่มพิเศษต่างๆ โปรแกรมฝึกอบรมตลาดแรงงานจะช่วยลดการว่างงานโดยการให้ความรู้ที่ตลาดแรงงานต้องการแก่ผู้ว่างงาน เป้าหมายคือ ร้อยละ 70 ของผู้เข้ารับการอบรมมีงานทำภายใน 90 วันหลังจากสำเร็จการศึกษา คณะกรรมการตลาดแรงงาน รับผิดชอบในการจัด แต่บางโปรแกรมจัดโดยมหาวิทยาลัย ทั้งนี้การกำหนดว่าจะฝึกอบรมเรื่องใดเป็นหน้าที่ของสำนักการอาชีพแห่งชาติ<sup>44</sup> และสำนักการเรียนรู้ตลอดชีวิต จัดการศึกษาทางไกลผ่านเว็บไซต์ในรายวิชาต่างๆ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้แก่ผู้ใหญ่และส่งเสริมการนำวิธีการศึกษาทางไกลมาใช้ในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาผู้ใหญ่อิสระ<sup>45</sup>

<sup>41</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพ็งอ้าง, น. 113.

<sup>42</sup> เพ็งอ้าง, น. 114.

<sup>43</sup> เพ็งอ้าง, น. 115.

<sup>44</sup> เพ็งอ้าง, น. 115-116.

<sup>45</sup> เพ็งอ้าง, น. 116.

### 5) การให้บริการการศึกษาผู้ใหญ่

การศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล การศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ที่บกพร่องทางการเรียนรู้ การสอนภาษาสวีเดนสำหรับคนเข้าเมือง การศึกษาผู้ใหญ่แบบอิสระ และการฝึกอบรมตลาดแรงงาน มีบริการทุกเขตเทศบาลส่วนการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมขั้นสูงและการศึกษาซ่อมเสริมมีบริการทั่วประเทศ ทั้งนี้ สำหรับผู้เรียนที่อยู่ในพื้นที่กั้นดารสามารถเรียนทางไกลผ่านศูนย์การเรียนของเทศบาลซึ่งสนับสนุนโดยสำนักการเรียนรู้ตลอดชีวิต<sup>46</sup> เทศบาลมีหน้าที่จัดการศึกษาผู้ใหญ่ขั้นพื้นฐานซึ่งเทียบเท่าระดับการศึกษาภาคบังคับ ให้แก่บุคคลที่อายุ 20 ปีขึ้นไป ซึ่งไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับตามปกติในโรงเรียน สำหรับการศึกษผู้ใหญ่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายรวมทั้งโปรแกรมการฝึกอบรมหลังมัธยมนั้น เทศบาลมีหน้าที่สนองความต้องการ และความจำเป็น ถ้าจำนวนที่เรียนมีน้อยกว่าจำนวนผู้เรียนในหลักสูตรใดผู้ที่มีความจำเป็นมากที่สุดจะได้รับการพิจารณาให้เรียนก่อน<sup>47</sup>

การเรียนภาษาสวีเดนสำหรับคนเข้าเมือง จัดให้แก่คนเข้าเมืองอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าผู้ใดมีสิทธิ์เรียนหรือไม่ ส่วนโปรแกรมการศึกษาซ่อมเสริมต่างๆ ผู้จัดเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้เรียนของตน ผู้ที่จะเข้าเรียนการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมขั้นสูงต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า กลุ่มผู้ที่เรียนการศึกษาผู้ใหญ่แบบอิสระจะกำหนดคุณสมบัติแรกเข้าและข้อบังคับต่างๆ กันเอง ผู้เรียนของโรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชนต้องอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และผู้เรียนของการฝึกอบรมตลาดแรงงานต้องมีกำหนดคุณสมบัติตามที่ผู้จัดกำหนดไว้ในแต่ละโปรแกรม<sup>48</sup>

การศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐหรือเทศบาลไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน แต่ผู้จัดสามารถเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์การเรียน โปรแกรมการศึกษาซ่อมเสริมบางหลักสูตรคิดเงินค่าเล่าเรียน ผู้จัดการศึกษาเอกชนบางรายคิดค่าเล่าเรียน ผู้เรียนการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาลสามารถขอความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษา บริการช่วยเหลือด้านทุนการศึกษาประกอบด้วย การให้ทุนและการให้กู้ การให้ทุนจะให้เพียงร้อยละ 34.5 ของค่าใช้จ่าย แต่ในกรณีพิเศษสามารถได้รับถึงร้อยละ 82 ผู้เรียนที่อายุมากกว่า 25 ปีจะได้รับทุนจำนวนสูงกว่าสำหรับการเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับและมัธยมศึกษาตอนปลาย บางกรณี เงินทุนช่วยเหลืออาจจัดให้สำหรับผู้เรียนในโรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชนในการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมขั้นสูง และกลุ่มสนใจพิเศษ ผู้เรียนของการฝึกอบรมตลาดแรงงาน

<sup>46</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพิ่งอ้าง, น. 116-117.

<sup>47</sup> เพิ่งอ้าง, น. 117.

<sup>48</sup> เพิ่งอ้าง.

จะได้รับเงินช่วยเหลือในลักษณะของทุน ทั้งนี้ คณะกรรมการช่วยเหลือแก่ผู้เรียนที่ยื่นขอโดยพิจารณาจากผลการเรียนครั้งล่าสุดเป็นหลัก<sup>49</sup>

การศึกษาผู้ใหญ่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีรายวิชาที่สอนดังนี้คือ ภาษาสวีเดน ภาษาสวีเดนเป็นภาษาที่สอง ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา ศึกษา ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี และชีววิทยา หลักสูตรจะเหมือนกับที่ใช้ในโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับ แต่รายวิชาจะแบ่งออกเป็นวิชาย่อยๆ หลายๆ วิชา การศึกษาผู้ใหญ่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จัดการสอนทุกรายวิชาเช่นเดียวกับในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ยกเว้นกีฬา และไม่ต้องทำโครงการที่เป็นส่วนหนึ่งของการสำเร็จระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หลักสูตรและเป้าหมายการเรียนรู้กับโรงเรียนมัธยมแต่ เนื้อหาวิชา ขอบข่ายและจุดเน้นจะแตกต่างกัน ส่วน โปรแกรมการฝึกอบรมหลังมัธยมศึกษาตอนปลาย จัดสอนวิชาชีพที่ต้องการเรียนรู้แต่ละ โปรแกรมมีแนวคิดพื้นฐานแตกต่างการ<sup>50</sup>

การอาชีวศึกษาและฝึกอบรมขั้นสูง มีประมาณ 800 โปรแกรมครอบคลุมเกือบทุกอาชีพ จะเน้นวิชาชีพที่มีข้อมูลชัดเจนว่าขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะฝีมือ อาทิ อุตสาหกรรมการผลิต สุขภาพอนามัย ก่อสร้างส่วนการศึกษาผู้ใหญ่แบบอิสระจัดการสอนวิชาของระดับชั้นต่างๆ ตั้งแต่ วิชาทั่วไปของการศึกษาภาคบังคับและมัธยมศึกษาตอนปลาย ไปจนถึงวิชาชีพพิเศษต่างๆ อาทิ คนตรี ลี้อศึกษา ฯลฯ<sup>51</sup>

3.1.4 การศึกษานอกระบบของญี่ปุ่น ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2490 (The Fundamental Law of Education 1947) และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดการศึกษาของญี่ปุ่น แตกต่างจากประเทศไทย ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหาร การจัดการศึกษาในแต่ละระดับ และการตัดสินใจ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 4 ด้านใหญ่ ๆ คือ<sup>52</sup>

- (1) หลักการของการจัดการศึกษา
- (2) การจัดแบ่งหน่วยงานตามระบบการศึกษา
- (3) ครู และ
- (4) การปฏิรูปการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ

#### 3.1.4.1 หลักของการจัดการศึกษาของญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ.1946 ได้บัญญัตินโยบาย การศึกษาหลักของชาติ ไว้ใน มาตรา 26 ดังนี้ “ประชาชนทุกคนพึงมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันตาม ความสามารถ ที่กำหนด

<sup>49</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน, เพ็งฮ้าง, น. 117-118.

<sup>50</sup> เพ็งฮ้าง, น. 118-119.

<sup>51</sup> เพ็งฮ้าง, น. 119-120.

<sup>52</sup> กรมวิชาการ, รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา : ประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น กับแนวทางสำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2537), น. 5.

ไว้ในกฎหมาย ประชาชนมีหน้าที่ต้องจัดให้บุตร ธิดา ในความปกครองดูแล เข้ารับการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการศึกษาภาคบังคับนั้นต้องเป็นการศึกษาแบบได้เปล่า” จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ.1947 ญี่ปุ่นได้ยกร่างกฎหมายแม่บทการศึกษาขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (The Fundamental Law of Education 1947) โดยหลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับอุดมการณ์แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศ ที่ว่าเพื่อสร้างสังคมญี่ปุ่น ที่รักสันติสุข เป็นประชาธิปไตยและมีวัฒนธรรม กฎหมายการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวประกอบด้วยสาระหลักๆ กล่าวคือเป็นเรื่องจุดมุ่งหมายและหลักการศึกษาในระบบ นอกกระบวนการศึกษากับการเมืองและศาสนา โดยมีรายละเอียดรวม 11 มาตรา<sup>53</sup> ซึ่งมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ ดังนี้

“มาตรา 1 จุดหมายของการศึกษา การศึกษาจะต้องมุ่งพัฒนาประชาชนให้มีบุคลิกภาพที่สมบูรณ์ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ ให้เป็นผู้รักความจริงและยุติธรรม นับถือในคุณค่าของบุคคล เคารพการใช้แรงงาน มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ มีจิตใจที่เป็นอิสระและมุ่งสร้างสังคมที่มีสันติภาพ”

“มาตรา 2 หลักการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้บรรลุจุดหมายข้างต้นในทุกโอกาสอย่างทั่วถึง โดยร่วมมือกัน มุ่งมั่นสนับสนุนการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรม มีความเคารพในเสรีภาพทางวิชาการ เอื้ออาทรต่อชีวิตที่แท้จริงและปลูกฝังจิตวิญญาณที่เต็มไปด้วยความกระตือรือร้น”

“มาตรา 3 ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ตามความสามารถของตน โดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือ วงศ์ตระกูล”

“มาตรา 7 การศึกษานอกระบบโรงเรียน รัฐจะต้องส่งเสริมการศึกษาในบ้าน ในที่ทำงาน และในส่วนอื่นๆ ของสังคม”

รัฐต้องพยายามให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการศึกษา โดยจัดตั้งสถาบันที่ให้ความรู้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ฯลฯ ตลอดจนใช้สถาบันการศึกษาและวิธีการอื่นๆ ที่เหมาะสม”

<sup>53</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, การรายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทนำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556), น. 50-51.



“มาตรา 11 บทเพิ่มเติม ในกรณีจำเป็น รัฐอาจจะออกกฎหมายอื่นๆ ที่เหมาะสม เพื่อจัดการศึกษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วข้างต้น”<sup>54</sup>

จากกฎหมายการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ หลายฉบับ อาทิ กฎหมายการศึกษานอกโรงเรียน กฎหมายส่งเสริมศูนย์เยาวชน กฎหมายห้องสมุด และกฎหมายพิพิธภัณฑ<sup>55</sup> เป็นต้น

3.1.4.2 โครงสร้างการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบของญี่ปุ่น มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ เข้ามามีบทบาทในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ประชาชนทุกระดับนั้น โดยแบ่งออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>56</sup>

1) ส่วนกลาง มีหน่วยงานที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ ดังนี้

(1) กระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เป็นองค์กรหลักของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบงานการศึกษา มีอำนาจพัฒนา กำหนดนโยบาย ดำเนินงานร่วมกับองค์กรท้องถิ่นในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ กิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิต ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แหล่งการเรียนรู้ต่างๆ เช่น พิพิธภัณฑ ห้องสมุด ฯลฯ ดำเนินโครงการต่างๆ ตามที่นโยบายกำหนดไว้โดยร่วมกับกระทรวงต่างๆ เช่น ด้านแรงงานร่วมกับกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ดำเนินโครงการอบรมฝึกทักษะให้เจ้าของสถานประกอบการธุรกิจขนาดย่อม ระบบสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรม อันเป็นส่วนหนึ่งของการประกันการจ้างงานแก่คนงานให้คนงานมีโอกาสพัฒนาทักษะและศักยภาพการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ด้านสาธารณสุขกำหนดนโยบายส่งเสริมการรณรงค์การสร้างสุขภาพแห่งชาติสำหรับศตวรรษที่ 21 ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้ดำเนินการจัดระบบเครือข่ายข่าวสารทางการศึกษาและการสื่อสาร เพื่อขยายโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจัดวิธีการที่ง่ายแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการศึกษาได้ทุกเวลาที่ไหนก็ได้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต

<sup>54</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, การรายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาคือชีวิต, *เพ็ญอังก*, น. 51-52.

<sup>55</sup> *เพ็ญอังก*, น. 52-53.

<sup>56</sup> *เพ็ญอังก*, น. 54.

(2) สภาการศึกษาส่วนกลาง จะเป็นหน่วยงานกำหนดมาตรฐาน การจัดสาขา การเรียนรู้ที่จะจัดกลุ่มเป้าหมาย ต้นทุน แหล่งเงิน ทั้งนี้ ให้มีกลไกเพื่อมั่นใจในประสิทธิภาพ การดำเนินงาน การประเมินสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียนให้ได้มาตรฐานแห่งชาติ

(3) สำนักนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีหน้าที่ตรวจสอบทิศทางการศึกษา โดยวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยทำงานร่วมกับสถานศึกษา ครอบครัวยุวมชน ตลอดจนการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาสำนักนี้ประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ กองวางแผน นโยบายและประสานงาน กองวิเคราะห์การวางแผนวิจัย กองการศึกษาสังคม กองการเรียนรู้ความ เสมอภาคทางเพศ กองการศึกษาและนโยบายข่าวสารสารสนเทศ

(4) สถาบันวิจัยทางการศึกษา เป็นหน่วยงานสนับสนุนให้จัดทำวิจัย แสวงหานวัตกรรม ใหม่ ๆ และผลงานดีเด่น ด้านการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาตลอดชีวิต ได้ถูกต้อง บทบาทของ กระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม<sup>57</sup>

2) ส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ ดังนี้

(1) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมิบิง) จะทำหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต แก่คนในชุมชนตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และกำลังพัฒนาให้เป็น ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต กรณี ตัวอย่างเมืองกิมมิลี ได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิตเมืองกิมมิลี ขึ้นตรงกับ กระทรวงศึกษาธิการประเทศญี่ปุ่น มีหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำด้านวิชาการ แก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 7 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น 2 แห่ง ที่อยู่ใน เมืองกิมมิลี ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิตแห่งนี้ตั้งอยู่ใจกลางเมือง เป็นอาคารทันสมัย มีห้องจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตประเภทต่างๆ เช่น กิจกรรมฝึกร้องเพลง ของผู้สูงอายุ การฝึกเล่นไฟโบราณของญี่ปุ่น ห้องฝึกเล่นเกมสำหรับเด็กเล็ก ห้องฝึกวาดภาพศิลปะ ฯลฯ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดต่างๆ จะจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่นศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ยะชะระะ เป็นอาคาร 8 เหลี่ยม มีห้องว่างสำหรับจัดกิจกรรมตามความต้องการของผู้เรียน เช่น กีฬา ป้องกันตัวของญี่ปุ่น การฝึกต่อกลอนด้วยบัตรคล้ายไฟนกระจอกของจีน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ขนาดเล็ก เช่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โคะอิโตะ ใกล้เขตภูเขาจัดกิจกรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย ประเทศต่างๆ เช่น เด็กประถมศึกษาศึกษาทำอาหารขนมประเภทต่างๆ โดยศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้ ทำข้อตกลงกับโรงเรียนในการจัดส่งเด็กมาฝึกทำขนมเดือนละครั้ง ในวันอาทิตย์เวลา 09.00 – 12.00 บางครั้งผู้ปกครอง ภูมิปัญญาท้องถิ่น อาสาสมัครเป็นวิทยากรด้วย เรียกว่าโรงเรียนแลกเปลี่ยน เรียนรู้ทางความคิด ทำให้เด็กรู้จักผู้อาวุโสในชุมชน เด็กๆ ต่างโรงเรียนได้รู้จักกันเองมากขึ้น

<sup>57</sup> ศุกร ศรีแสน, การศึกษานอกระบบโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กาฬสินธุ์ : โรงพิมพ์ประสานการพิมพ์, 2538), น.114-115.

สำหรับผู้ใหญ่ฝึกทำอาหารเพื่อเป็นอาชีพเสริม เด็กและผู้ใหญ่ในท้องถิ่นสามารถเล่นกีฬาในสนาม  
ใกล้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน<sup>58</sup>

(2) แหล่งการเรียนรู้ต่างๆ เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ห้องสมุด ฯลฯ จะเป็นหน่วยงาน  
เครือข่ายของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเชื่อมโยงกันและ  
หลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ ซึ่งพบว่าประชากรส่วนใหญ่จะ  
เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และประชาชนเองก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดกิจกรรมในศูนย์  
การเรียนรู้ชุมชนได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในการสร้าง  
อาคารศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยสนับสนุนงบประมาณ กำหนด  
บทบาทชัดเจนในพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยการศึกษาและการศึกษาเพื่อสังคม กำหนด  
มาตรฐานการดำเนินงาน คุณสมบัติและคุณวุฒิของบุคลากร การจัดกิจกรรมของศูนย์การเรียนรู้  
ชุมชนตลอดชีวิต เพื่อช่วยให้สตรีชนบทมีสภาพที่ดีขึ้นช่วยให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี และเพิ่มรายได้  
แก่ครอบครัว ขณะนี้ญี่ปุ่นมีการเรียนรู้ชุมชนจำนวน 17,143 แห่ง และกำลังปรับเป็นศูนย์การเรียนรู้  
ตลอดชีวิต จัดกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตแก่เด็ก เยาวชนและผู้ใหญ่ โดยร่วมมือ  
กับเครือข่ายการเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียน สวนสุขภาพประชาชน สมาคม องค์กร  
พัฒนาเอกชน ชุมชน เป็นต้น ซึ่งห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์ต่างก็มีพระราชบัญญัติของตนเองที่  
กำหนดบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทำให้สถานศึกษาในชุมชนจัด  
กิจกรรมหลังเรียนร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทำให้สถานศึกษาในชุมชนจัดกิจกรรมหลังเรียน  
ร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและเครือข่ายการเรียนรู้ต่างๆ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายได้นิยามการศึกษา  
เพื่อสังคม หมายถึง กิจกรรมทางการศึกษา รวมทั้งกิจกรรมพลศึกษา และกิจกรรมนันทนาการ  
สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่นอกโรงเรียน และกิจกรรมที่จัดขึ้นอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรใน  
โรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียน<sup>59</sup>

### 3.1.4.3 หลักสูตรและรูปแบบการจัดการศึกษา

หลักสูตรและรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อการศึกษาอกระบบ สามารถแบ่งออก  
ได้หลายหลักสูตร อาทิเช่น หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา หลักสูตรวิชาชีพ

<sup>58</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, การรายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยน  
ภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย  
(สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิต, เฝ้าอ้าง, น. 55.

<sup>59</sup> เฝ้าอ้าง, น. 56.

หลักสูตรกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรมกีฬาและนันทนาการ หลักสูตรส่งเสริมการศึกษาเพื่อสังคม<sup>60</sup> หลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่และสตรี หลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพ<sup>61</sup> การฝึกอบรมประชาชน มุ่งเน้นให้มีความรู้ความสามารถในด้านการประกอบอาชีพ ได้กระทำกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน การฝึกอบรมประชาชนให้มีทักษะ และประสิทธิภาพในด้านการอาชีพ นับว่าเป็นที่นิยมทั่วญี่ปุ่น สำหรับผู้ใช้แรงงานทั่วไป กระทรวงกรรมกร และ หน่วยงานของรัฐ ระดับอำเภอจะจัดให้มีศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ ซึ่งจะจัดหลักสูตรต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมความรู้ด้านทักษะและอาชีพทุกระดับ

นอกจากระบบการศึกษาในโรงเรียน ยังมีระบบการศึกษาที่จัดด้านอาชีพ ซึ่งเรียกว่า “โรงเรียนเบ็ดเตล็ด” ซึ่งเปิดสอนวิชาชีพต่าง ๆ ทั้งด้านฝึกปฏิบัติด้านความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพ หลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพ ได้แก่ วิทยุ-โทรทัศน์ การพาณิชย์ พิมพ์ดีด การรักษาหนังสือ เสริมสวย และการพยาบาล ส่วนหลักสูตรที่เน้นการปฏิบัติด้วยได้แก่ การสนทนา ภาษาต่างประเทศ ดนตรี การจัดดอกไม้ และการตัดเย็บเสื้อผ้า หลักสูตรมีระยะสั้นและระยะยาว คือตั้งแต่ 3 เดือนถึง 1 ปี หรือมากกว่านั้น และใน ค.ศ.1976 ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย ให้สร้างโรงเรียนพิเศษสำหรับฝึกอบรมนอกเหนือไปจากโรงเรียนเบ็ดเตล็ด โรงเรียนพิเศษสำหรับฝึกอบรม จะเน้นให้มีระบบการสอนที่ดีขึ้น มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยหลายแห่งได้เปิดหลักสูตร เพื่อบริการวิชาการสู่ชุมชนส่วนใหญ่จะการศึกษาทั่วไป

สำหรับในเขตเทศบาลในเมือง จะจัดสร้างศาลาประชาคม ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์เยาวชน ห้องเรียนสำหรับสตรีผู้ใหญ่ โรงเรียนสำหรับสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ ชั้นเรียนเหล่านี้จะเปิดสอนส่วนใหญ่เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป และการฝึกปฏิบัติด้านความรู้คู่ไปกับการชำนาญ<sup>62</sup>

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบในประเทศไทย

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาในประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ตลอดจนกฎ ประกาศ

<sup>60</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, การรายงานการวิจัย แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาคดลอดชีวิต, *เพ็ญอ้าง*, น. 57.

<sup>61</sup> สุกร ศรีแสน, *การศึกษานอกระบบโรงเรียน*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กาฬสินธุ์ : โรงพิมพ์ประสานการพิมพ์, 2538), น. 111.

<sup>62</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 112.

ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

### 3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิทางการศึกษาของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาภาคบังคับ อีกทั้งส่งเสริมภาพในทางวิชาการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการโดยรวมกล่าวคือ กำหนดให้การจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ จัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับส่งเสริมและสนับสนุน ให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล<sup>63</sup>

### 3.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาของประเทศไทย ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักการอันสำคัญของการจัดการศึกษาไว้หลายประการ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1) บทนิยามศัพท์ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดบทนิยามศัพท์ที่สำคัญและเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ ดังนี้<sup>64</sup>

“การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้ และปัจจัยการเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 4.

“การศึกษาตลอดชีวิต” หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่าง การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

“สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

“มาตรฐานการศึกษา” หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์และมาตรฐานตามที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง และเพื่อใช้เป็นหลักในการ เทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและการกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกัน คุณภาพทางการศึกษา

“การประกันคุณภาพภายใน” หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบ คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน โดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น

“การประกันคุณภาพภายนอก” หมายความว่า ประเมินผลและติดตามตรวจสอบ คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง เพื่อเป็น การประกันคุณภาพและให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

“ผู้สอน” หมายความว่า ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่างๆ

“ครู” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและ การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัย ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษา นอกสถานศึกษาตั้งแต่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษารวมทั้ง ผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการ เรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ

## 2) ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษา

ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้มีดังนี้ กล่าวคือ การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข<sup>65</sup> สำหรับหลักการในการจัดกระบวนการเรียนรู้ นั้น ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบวิชาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง<sup>66</sup>

3) หลักการในการจัดการศึกษาให้ยึดหลักนั้นยึดหลักการ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ประการที่สอง คือ ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และประการสุดท้าย คือ การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง<sup>67</sup>

4) หลักการในการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ ประการที่สอง คือ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สาม คือ มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา ประการที่สี่ คือ มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ประการที่ห้า คือ ให้มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และประการสุดท้าย คือ การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น<sup>68</sup>

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 6.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 7.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 8.

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 9.

5) สิทธิทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ สำหรับการศึกษาสำหรับคนพิการ ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาและการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น<sup>69</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ ในทางการศึกษา ดังนี้ ประการแรก คือ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล ประการที่สองคือ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวยังขาดให้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด และ ประการสุดท้าย คือ ได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีหรือค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด<sup>70</sup>

#### 6) ระบบการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้แบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการศึกษาในระบบนั้น มีหลักการคือเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษาหลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน สำหรับการศึกษานอกระบบ นั้นมีหลักการคือ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม และการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น มีหลักการคือเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่นๆ ซึ่งสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้และให้มีการเทียบโอนผลการ

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 10.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 13.



เรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน<sup>71</sup>

#### 7) แนวการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ วางแนวในการจัดการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตนเองตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ<sup>72</sup> การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา<sup>73</sup>

#### 8) การบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน กล่าวคือ การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายคือ การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง<sup>74</sup> การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา<sup>74</sup>

ส่วนที่สองในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความ

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 15.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 22.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 23.

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 31.

พร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น<sup>75</sup> และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับ นโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>76</sup>

ส่วนที่สาม การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน ให้เอกชนมีความเป็นอิสระ โดยมีกรกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ<sup>77</sup> และให้ สถานศึกษาเอกชน เป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา เอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และ ผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>78</sup> และให้สถานศึกษาเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา<sup>79</sup>

3.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการส่วนราชการภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักการอันสำคัญไว้หลายประการ ซึ่งผู้วิจัย ขอกล่าวถึงรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

#### 1) การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเป็นกฎหมายหลักในการ จัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และ ระเบียบ บริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 10 ได้กำหนดให้มี

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41.

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 42.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 43.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 44.

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 45.

การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ออกเป็น 6 ส่วนราชการ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบไปด้วย (1) สำนักงานรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวง (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ (6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา โดยให้ส่วนราชการตาม (2) (3) (4) (5) และ (6) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>80</sup>

### 2) อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสาน การปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามแผนงานของกระทรวง และ (2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง และอาจให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้ ในกรณีที่รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง และให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ<sup>81</sup>

### 3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้อำนาจหน้าที่ดังนี้ ประการแรก คือ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานใดสำนักงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ ประการที่สอง คือ มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานต่างๆ ในกระทรวง และดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นงานที่ต้องปฏิบัติตามสายงานการบังคับบัญชาอันเป็นอำนาจหน้าที่

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 10.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 23.

ซึ่งจะต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกำหนดในกฎหมายอื่น ประการที่สาม คือ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง เร่งรัด ติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติราชการ ของกระทรวง ประการที่สี่ คือมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษา แห่งชาติที่มีอยู่ในอำนาจของส่วนราชการอื่น และประการสุดท้าย คือมีอำนาจในการดำเนินการ อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งราชการ<sup>82</sup>

สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมาย ดังกล่าวได้วางหลักการไว้โดยให้อำนาจสำนักงานปลัดกระทรวงอาจแบ่งส่วนราชการ ได้ดังนี้ สำนักอำนวยการ และ สำนักบริหารงานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักหรือสำนักบริหารงาน<sup>83</sup> โดยให้มีผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนัก หรือสำนักบริหารงาน หรือหัวหน้าส่วนราชการตาม วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ รับผิดชอบปฏิบัติราชการ<sup>84</sup>

4) คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อยู่ใน สำนักงานปลัดกระทรวง ทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงว่าด้วยการดังกล่าว ทั้งนี้ จำนวน หลักเกณฑ์ และ วิธีการได้มาของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกระทรวง<sup>85</sup>

### 3.2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มีหลักการในการจัดการศึกษา ให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน และให้ทุกภาคส่วน ของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบหรือการศึกษา ตามอัธยาศัย รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ โดยเป็นการ

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 24.

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง.

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 25 วรรคท้าย.

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 27.

ผสมผสานระหว่างการศึกษาทั้งสาม รูปแบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากกลไก และการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางและเป้าหมายดังกล่าว จึงเป็นที่มาของกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นอย่างมีระบบและต่อเนื่อง มีการบริหารและจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชน ได้มีโอกาสเรียนรู้ และสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน ได้ตามศักยภาพ เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้และภูมิปัญญา อันจะมีผลในการพัฒนากำลังคนและประเทศชาติ ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป<sup>86</sup> แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ใช่บังคับกับการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งดำเนินการ โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาที่ได้บัญญัติไว้แล้ว<sup>87</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มีหลักการอันสำคัญเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ ที่สำคัญดังนี้

1) นิยามศัพท์ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ มีดังนี้<sup>88</sup>

“การศึกษานอกระบบ” หมายความว่า กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของเป้าหมายนั้นและวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“ภาคีเครือข่าย” หมายความว่า บุคคล ครอบครั้ว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมทั้งสถานศึกษาอื่นที่มีได้สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่มีส่วนร่วมหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 หมายเหตุ.

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 3.

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 4.

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

## 2) หลักการในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ

สำหรับวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ คือต้องการบุคคลได้รับการศึกษานอกระบบอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยให้บุคคลซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิได้รับการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือตามการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>89</sup> โดยมีหลักการอันสำคัญในส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือหลักความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทั่วถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน และ ประการที่สอง คือการกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาและ การให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้<sup>90</sup>

## 3) เป้าหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ

สำหรับเป้าหมายของการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ต้องการให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาทักษะสภาพกำลังคนและสังคม ที่ใช้ความรู้และภูมิปัญญาเป็นฐานในการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิตทั้งนี้ ตามแนวทางการพัฒนาประเทศ และ ประการที่สอง คือต้องการให้ภาคีเครือข่ายเกิดแรงจูงใจและความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดกิจกรรมการศึกษา<sup>91</sup>

4) บทบาทและหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ

กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและจะต้องให้ความสำคัญแก่ผู้เกี่ยวข้องตามบทบาทและหน้าที่ โดยสามารถแยกกลุ่มบุคคลที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องให้ความสำคัญออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มแรก คือกลุ่มผู้เรียน ซึ่งเป็น

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 5.

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 6.

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 7.

ผู้ที่ได้รับประโยชน์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ และสามารถ เลือกรับบริการ ได้หลากหลาย ตามความต้องการของตนเอง สำหรับกลุ่มที่สอง คือกลุ่มผู้จัดการเรียนรู้สำหรับการศึกษา นอกระบบ โดยการดำเนินการที่หลากหลายตาศักยภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน โดยบูรณาการความรู้ ปลูกฝังคุณธรรมและค่านิยมที่ดีงาม และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มผู้ส่งเสริมและ สนับสนุน ซึ่งเป็นผู้ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เรียนและผู้จัดการเรียนรู้การดำเนินการที่หลากหลาย เพื่อ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง<sup>92</sup>

5) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ การศึกษานอกระบบ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่อันสำคัญอยู่ ด้วยกัน 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่สอดคล้องกับแผนการ ศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประการที่สอง คือ มีอำนาจและหน้าที่ ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการ ที่สาม คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สี่ มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการจัดทำ และการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนจากการเรียนรู้ในการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย และประการสุดท้าย คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย<sup>93</sup>

6) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ขึ้นในสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยมีเลขธิการสำนักงาน ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า เลขธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะ

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 9.

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 12.

เป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน<sup>94</sup>

7) อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีอำนาจและหน้าที่อันสำคัญอยู่ด้วยกัน 8 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ประการที่สอง คือ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยต่อคณะกรรมการ ประการที่สาม คือ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตรและนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สี่ คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา ประการที่ห้า คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่หก คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา วิทยุชุมชน ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาห้องสมุดประชาชนพิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และแหล่งการเรียนรู้อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องของประชาชน ประการที่เจ็ด คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการ ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และประการที่แปด คือ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามงานอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย<sup>95</sup>

8) คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานครและจังหวัด

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 14 วรรค 1.

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 14 วรรค 2.



สำหรับกรุงเทพมหานคร กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งองค์คณะของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขานุการ กศน. ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสาธารณสุข และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคนเป็นกรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. กทม. เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>96</sup>

ส่วนในจังหวัดอื่นๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด แรงงานจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคนเป็นกรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในพื้นที่ของจังหวัดไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. กทม. เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>97</sup>

9) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด มีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกับภาคีเครือข่าย ประการที่สอง คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนภาคีเครือข่าย เพื่อจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด ประการที่สามคือให้ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของสถานศึกษาและหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด และสอดคล้องกับ

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 15 (1).

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 15 (2).

ทิศทางการพัฒนาของประเทศรวมทั้งความต้องการเพื่อการพัฒนาของท้องถิ่น และประการที่สี่ คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย<sup>98</sup>

10) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร และจังหวัด

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้มี สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน. กทม.” เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานครและมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายในกรุงเทพมหานคร<sup>99</sup>

สำหรับในจังหวัดอื่นๆ ให้สำนักงานส่งเสริมให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน.จังหวัด เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายในจังหวัด<sup>100</sup>

สำหรับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานครและจังหวัด ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน กศน. กทม. หรือสำนักงาน กศน.จังหวัด แล้วแต่กรณีรวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบและมีฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานดังกล่าว และ ให้สถานศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ร่วมกับภาคีเครือข่าย การดำเนินงานของสถานศึกษาโดยอาจจัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นหน่วยจัดกิจกรรมและสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนก็ได้<sup>101</sup>

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 16.

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 (1).

<sup>100</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 (2).

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 วรรค 2.

### 3.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองมากมายหลายประการ อาทิ อำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ อำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว อื่นๆอีกมากมาย และ อำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา ก็เป็นหนึ่งในภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>102</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเช่นเดียวกัน อาทิเช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อำนาจหน้าที่ในการประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ในการการจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม อื่นๆ อีกมากมาย และอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ก็เป็นหนึ่งในภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรุงเทพมหานคร<sup>103</sup>

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้กับประชาชนเช่นกัน

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16.

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17-18.

3.2.6 กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548

ตามกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยอาศัย ซึ่งในกฎกระทรวงดังกล่าวนี้มีหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบดังนี้

1) นิยามศัพท์ ตามกฎกระทรวงดังกล่าวมีบทบัญญัติศัพท์ที่สำคัญดังนี้<sup>104</sup>

“คณะกรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“องค์กรเอกชน” หมายความว่าสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยทั้งนี้ต้องดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี

2) คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ตามกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จำนวน 21 คน โดยสามารถแยกได้เป็น 5 กลุ่มซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ กลุ่มที่สองคือ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กลุ่มที่สามคือกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 คน และกลุ่มที่สี่คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน

<sup>104</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 1.

ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษา ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจและบริการ ด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหาร การศึกษา ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้านรวมกัน โดยมีผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นกรรมการ และเลขานุการ<sup>105</sup>

สำหรับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรเอกชน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติต้องห้าม 8 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ มีสัญชาติไทย ประการที่สอง คือ มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ ประการที่สาม คือ เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สี่ คือ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ประการที่ห้า คือ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ประการที่หก คือ ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ ประการที่เจ็ด คือ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดหุลุดโทษ และประการสุดท้าย คือ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง<sup>106</sup>

ส่วนการสรรหาและการเลือกกรรมการนั้นมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาและการเลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ในห้ององค์กรเอกชน เสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3 แห่งละหนึ่งคน จากนั้นให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือสองเท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนด

(2) การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กรรมการโดยตำแหน่งเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3 เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนด

<sup>105</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 2.

<sup>106</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 3.

เมื่อดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการเสร็จสิ้นแล้วให้นำรายชื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการที่กำหนดแล้วแต่งตั้งเป็นกรรมการ<sup>107</sup>

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้<sup>108</sup> นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นได้อีก 4 ประการ ได้แก่ ประการที่แรก คือ กรรมการตาย ประการที่สอง คือ กรรมการลาออก ประการที่สาม คือ กรรมการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3 และ ประการสุดท้าย คือ กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียบกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ<sup>109</sup>

สำหรับในกรณีที่กรรมการกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้ดำเนินการสรรหาเลือก และแต่งตั้งกรรมการแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 90 วันจะไม่ดำเนินการก็ได้ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่<sup>110</sup>

3.2.7 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555

ตามที่มีความจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าด้วยกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกกฎกระทรวงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วน

<sup>107</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 4.

<sup>108</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 4.

<sup>109</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 7.

<sup>110</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2548 ข้อ 8.

ราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ซึ่งในกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ มีหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบดังนี้

1) การส่งเสริมสนับสนุนของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่าย โดยหน่วยงานใดประสงค์จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาจดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้ ประการแรก คือ การส่งเสริมและสนับสนุน ด้านสื่อ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จำเป็นสำหรับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ ประการที่สอง คือ การส่งเสริมและสนับสนุนด้านการจัดการศึกษา การพัฒนาวิชาการและบุคลากร รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อการศึกษา ประการที่สาม คือ การส่งเสริมและสนับสนุนด้านการสร้างและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้เรียนของการศึกษาตามอัธยาศัยสามารถเข้าถึงได้ตามความเหมาะสม และประการสุดท้าย คือ การส่งเสริมและสนับสนุนด้านทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้บุคคลและชุมชน ได้เรียนรู้ตามความสนใจและความต้องการที่สอดคล้องกับความจำเป็นในสังคมของการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>111</sup>

2) การรับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงาน สำนักงาน กศน.กทม. สำนักงาน กศน.จังหวัด และสถานศึกษา คำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ ประการแรก คือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สถานศึกษา ผู้เรียน ผู้จัดการเรียนรู้และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้จะพึงได้รับ ประการที่ สอง คือ ต้องคำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นกับสถานศึกษา ผู้เรียน ผู้จัดการเรียนรู้และผู้จัดแหล่งเรียนรู้ทั้งปัจจุบันและอนาคต และประการสุดท้าย ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามของประชาชน<sup>112</sup>

นอกจากนี้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายใดประสงค์จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้แจ้งความประสงค์ต่อสำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษา แล้วแต่กรณี<sup>113</sup> เมื่อสำนักงาน กศน.กทม. สำนักงาน กศน.จังหวัด หรือสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งความประสงค์จากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายแล้วหากเห็นว่าการรับการส่งเสริม

<sup>111</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ข้อ 1.

<sup>112</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ข้อ 2.

<sup>113</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ข้อ 3.

และสนับสนุนได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แล้วให้แจ้งส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายทราบ<sup>114</sup> สำหรับกรณีที่มีการส่งเสริมและสนับสนุนของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สิน ให้สำนักงาน สำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน.จังหวัดหรือสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ออกหลักฐานและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ของทางราชการ<sup>115</sup> อย่างไรก็ตามให้สำนักงาน สำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษาจัดทำรายการการรับการส่งเสริมและสนับสนุนจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง<sup>116</sup>

### 3.2.8 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา

สถานศึกษาที่จะจัดการศึกษานอกระบบนั้นมีความจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีหลักการอันสำคัญดังนี้

#### 1) อำนาจหน้าที่ของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ

ตามประกาศกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดให้ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ (กศน.เขต) มีอำนาจและหน้าที่หลายประการที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบ ดังนี้ ประการแรก คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบ ประการที่สอง คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และประสานภาคีเครือข่าย เพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ ประการที่สาม คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาลและงานเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ประการที่สี่คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการจัด ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการจัดการศึกษาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในพื้นที่ ประการที่ห้า คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประการที่หก คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาคุณภาพหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนรู้ และ มาตรฐานการศึกษานอกระบบประการที่เจ็ด คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการ

<sup>114</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ข้อ 4.

<sup>115</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ข้อ 5.

<sup>116</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ.2555 ข้อ 6.



เทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ ประการที่แปด คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ นิเทศภายใน ติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน จัดการศึกษานอกระบบ ประการที่เก้า คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาครู และบุคลากร การศึกษานอกระบบ ประการที่สิบ คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการ ระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัด และพัฒนาการศึกษานอกระบบ ประการที่สิบเอ็ด คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการประกัน คุณภาพภายใน ให้สอดคล้องกับระบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด และประการสุดท้าย คือ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>117</sup>

2) อำนาจหน้าที่ของสถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานคร

ตามประกาศกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้ สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบหลาย ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบประเภทการศึกษา ต่อเนื่องที่ต้องใช้ทักษะ เทคนิค ความชำนาญการพิเศษ ประการที่สอง คือ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ประการที่สาม คือ มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมายพิเศษที่มีวิธีการจัดการศึกษาเป็นพิเศษ เช่น ผู้สูงอายุ คน พิการ เด็กด้อยโอกาส สตรีกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ประการที่สี่ คือ มีอำนาจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่รับผิดชอบ ประการที่ห้า คือ มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษารูปแบบ ทดลอง นำร่องการจัดการเรียนการสอน สำหรับชุมชนเมือง ประการที่หก คือ มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นศูนย์ประเมินความรู้ ประสบการณ์ และเทียบระดับการศึกษาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และ ประการสุดท้าย คือ มีอำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>118</sup>

3) อำนาจและหน้าที่ของสถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ภาค

ตามประกาศกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาค มีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบอยู่หลายประการ ดังนี้ ประการแรก คือ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยประเภท การศึกษาต่อเนื่องให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความสนใจของกลุ่มเป้าหมายและประชาชน ในภูมิภาค ประการที่สอง คือ มีอำนาจหน้าที่ในการวิจัย และพัฒนาการศึกษานอกระบบและ

<sup>117</sup> ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 1.

<sup>118</sup> ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 12.

การศึกษาตามอัธยาศัย ที่สอดคล้องกับบริบทของภาค ประการที่สาม คือ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนา คุณภาพทางวิชาการ หลังสูตร สื่อ เทคโนโลยีนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากรและระบบข้อมูลสารสนเทศ และ ประการสุดท้าย คือมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>119</sup>

สรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศ ประกอบไปด้วยประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายของราชอาณาจักร เดนมาร์ก สมาพันธรัฐสวิส ราชอาณาจักรสวีเดน และ ญี่ปุ่น โดยแต่ละประเทศก็มีมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกัน อาทิ เรื่องหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการศึกษานอกระบบ หรือ เรื่องอำนาจในการจัดการศึกษานอกระบบ และเรื่องการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น สำหรับประเทศไทย นั้นมีมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ อันสำคัญอยู่ด้วยในกฎหมายหลายๆ ฉบับ อาทิ บทบัญญัติในมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้ผู้วิจัย ได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย และ ได้นำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายต่อไป

<sup>119</sup> ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 13.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม

#### การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

#### เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย

#### และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้นำหลักการ แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย อันได้ศึกษามาจากบทที่ 2 และนำมาตรกรทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของต่างประเทศและของประเทศไทย อันได้ศึกษามาจากบทที่ 3 มาทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษา พบว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายสามประการ ประกอบด้วย ประการแรก ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในระบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยของไทยในปัจจุบันนั้น อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงาน กศน. โดยมีเลขาธิการ กศน. เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานทำหน้าที่

เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการจัดการและส่งเสริมการศึกษานอกระบบ อยู่ภายใต้สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวส่งผลทำให้สำนักงาน กศน. ไม่ได้มีนิติฐานะ เป็นนิติบุคคลหรือเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่ เป็นส่วนราชการภายในที่ขึ้นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการเป็นส่วนราชการในส่วนกลางและมีนิติฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการ ของสำนักงาน กศน. ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษานอกระบบ โรงเรียน เป็นการศึกษาที่มีการจัด หลักสูตร ระยะเวลาในการเรียนและการวัดและประเมินผลยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพและ ความต้องการของผู้เรียน โดยไม่เป็นการจำกัด อายุ รูปแบบการเรียนการสอนหรือสถานที่ สำหรับ ประเทศไทยมีการจัดการเรียนการสอนรูปแบบการศึกษานอกโรงเรียนอยู่เป็นจำนวนมาก โดยนิยม จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือศูนย์การเรียนรู้นอกระบบ โรงเรียน เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเรียนรู้ได้ โดยภายในศูนย์จะมีอาจารย์ประจำและอาจารย์อาสาสมัครเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอน สำหรับการศึกษารูปแบบนี้เป็นหนึ่งในรูปแบบการศึกษาหนึ่งในสามรูปแบบหลักตามการจัดของ องค์กรเพื่อความร่วมมือนานาชาติและการพัฒนา ซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานที่สำคัญและเป็นหลักในการจัดการศึกษานอกระบบ ของประเทศไทย โดยมีภารกิจหน้าที่อยู่มากมายหลายประการ อาทิเช่น เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยต่อคณะกรรมการ ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนา หลักสูตรและนวัตกรรมทาง การศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้ และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้บุคคล ครอบครั้ว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้ล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่

หรือภารกิจในระดับกรม หรือส่วนราชการทั้งสิ้น นอกจากนี้ สำนักงาน กศน. ยังต้องรับผิดชอบดูแล สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ในระดับจังหวัด และในระดับอำเภอ รวมถึงศูนย์การเรียนรู้ชุมชน หรือที่เรียกว่า กศน. ตำบล อีกด้วย โดยสำนักงานที่กล่าวมาทั้งหมดอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย หรือสำนักงาน กศน. ที่มีนิติฐานะเพียงหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 3 ผู้วิจัยพบว่า การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีอยู่ด้วยกันสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>1</sup> และในการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคล ในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และให้มีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยทั้งหมดมีฐานะเป็นหน่วยงานกลางและเป็นนิติบุคคล แต่ไม่มีคณะกรรมการการศึกษานอกระบบแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติงานของส่วนราชการภายใต้กระทรวงศึกษาธิการเกิดการทับซ้อนซึ่งกันและกัน พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แบ่งส่วนราชการในส่วนกลาง ออกเป็น 6 ส่วนราชการ ประกอบไปด้วย<sup>3</sup> สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา แต่ไม่มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบ แต่อย่างใด<sup>4</sup>

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดการศึกษานอกระบบ พบว่า กฎหมายได้กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือ เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 32.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10.

ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานภายในที่ขึ้นตรงต่อสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แม้จะมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย หรือเรียกโดยย่อว่า เลขาธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน กศน. แต่สำนักงาน กศน. ก็ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่กลับมีภารกิจหน้าที่มากมาย ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจในระดับกรม แทบทั้งสิ้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือที่เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยเป็น หน่วยงานภายในที่ขึ้นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือเรียกโดยย่อว่า เลขาธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะเป็น อธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบ การดำเนินงาน ของสำนักงาน กศน. แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย จะกำหนดให้ สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบ แต่ก็มีได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่ให้เป็นส่วนราชการภายในที่ขึ้นต่อสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานกลาง และเป็น กรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักนิติบุคคลมหาชน โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐ การแทรกแซง มีวิธีการหลายรูปแบบ โดยอาจเป็นไปในรูปแบบของการออกกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะในรูปของ พระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยพิจารณาประกอบกับ หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชน เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชนเกิดจากการริเริ่มของปัจเจกชนโดยรัฐมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมใน การก่อตั้งแต่อย่างใด นิติบุคคลเอกชนจึงเกิดจากเจตนาของเอกชนในการเข้ามารวมตัวกัน โดยแท้ โดยที่รัฐเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งเท่านั้น การเข้าร่วมเพื่อเป็นสมาชิกของนิติบุคคล มหาชนนั้นเป็นไปตามพฤติการณ์ของแต่ละคน หมายความว่า บุคคลใดเข้าไปร่วมอยู่ในกลุ่มชนใด ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น เทศบาล บุคคลนั้นก็จะกลายเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้น ในทันที ซึ่งต่างจากการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลเอกชนที่ต้องเกิดจากความสมัครใจเข้าร่วมของ

บุคคลนั้นเท่านั้นส่วนการดำเนินงานของนิติบุคคลมหาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามความประสงค์ของรัฐ รัฐจึงสามารถใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนบังคับเอากับเอกชนได้โดยปราศจากความยินยอมของเอกชน ซึ่งเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนนี้จะมีแต่เฉพาะนิติบุคคลมหาชนเท่านั้นโดยปรากฏอยู่ในรูปของนิติกรรมทางปกครอง ในความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลมหาชนหนึ่งกับนิติบุคคลมหาชนอื่นนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนหนึ่งอาจมีฐานะเหนือกว่านิติบุคคลมหาชนหนึ่งได้ และนิติบุคคลมหาชนที่มีอำนาจเหนือสามารถที่จะกำกับดูแลนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมที่ไม่เคร่งครัดและการจะมีอำนาจกำกับดูแลจะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนที่นิติบุคคลทุกนิติบุคคลมีฐานะทางกฎหมายเท่าเทียมกันทุกประการ สำหรับวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนในขณะที่นิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อส่วนตัวของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติ หรือมีสถานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่งผลทำให้สำนักงาน กศน. จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงสำนักงานหนึ่งภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะหากเลขาธิการสำนักงาน กศน. มีนโยบายหรือในทางบริหารมีนโยบายในการที่จะพัฒนาระบบของการศึกษานอกโรงเรียนก็อาจจะไม่สามารถปฏิบัติหรือออกคำสั่งในการพัฒนาการทำงานของสำนักงาน กศน. และ กศน. ในส่วนภูมิภาค เนื่องจากเกิดข้อจำกัดตามกฎหมาย เพราะในการอนุมัติ อนุญาต และการสั่งการในการทำงานของสำนักงาน กศน. จะต้องขึ้นกับความเห็นชอบของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในบางกรณีปลัดกระทรวงศึกษาธิการอาจจะมอบอำนาจให้รองปลัดหรือผู้ได้บังคับบัญชาอื่นในการกำกับดูแลสำนักงาน กศน. อีกชั้นหนึ่ง ส่งผลทำให้การที่กฎหมายไม่กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จะสามารถมีบุคลากร มีงบประมาณ และมีความสามารถในการบริหารงานด้วยตนเองภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการ กศน. จึงมีผลทำให้การปฏิบัติงานของ กศน. ไม่มีความเป็นอิสระและไม่สามารถพัฒนาการศึกษานอกระบบได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังส่งผลในเรื่องของการจัดงบประมาณ เพราะจากการที่สำนักงาน กศน. เป็นเพียงหน่วยงานสังกัดสำนัก

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงไม่มีอำนาจในการเสนอคำของบประมาณและอำนาจในการจัดสรรงบประมาณในองค์กรของตนได้อย่างเป็นอิสระ ในบางกรณียังส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนขององค์กรเพื่อให้การศึกษานอกโรงเรียนสามารถบริการประชาชนในประเทศได้อย่างทั่วถึง เพราะสำนักงานจะต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะต้นสังกัดเท่านั้น ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เห็นด้วยกับการทำงาน หรือการจัดสรรเงินให้แก่สำนักงาน กศน. ก็จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะเกิดความไม่เอื้ออำนวยแก่การจัดสรรงบประมาณ และการนำเงินงบประมาณไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

อนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ยังได้มีการกำหนดโครงสร้างการทำงานและปริมาณงานของสำนักงาน กศน. แต่เมื่อพิจารณาสถานะทางกฎหมายกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ พบว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงานดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงทำให้โครงสร้างขององค์กรไม่รองรับปริมาณงานหรือไม่สามารถเพิ่มจำนวนของบุคลากรในองค์กรให้เพียงพอต่อการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบในประเทศไทยได้ การกำหนดโครงสร้างขององค์กรดังกล่าว จึงกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการทำงานและกระทบต่อการพัฒนาการศึกษานอกระบบ ถึงแม้ในปัจจุบันการศึกษานอกระบบจะสามารถพัฒนาตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แต่เนื่องจากองค์กรไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะรองรับการพัฒนาการศึกษาในด้านนี้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาการศึกษาอย่างชัดเจน อีกทั้ง หากรัฐไม่มีการปรับเปลี่ยนสถานะทางนิติบุคคลของสำนักงาน กศน. และปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรตามกฎหมาย จะทำให้ถือเป็นการไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดให้มีการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังนั้น หากประเทศไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบให้แก่ประชาชนได้เป็นการเฉพาะ จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ตามมาในอนาคตอย่างแน่นอน

จากบทบาทและภารกิจอันสำคัญและมากมาย ที่สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย หรือ สำนักงาน กศน. ได้รับมอบหมายและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หากสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย หรือ “สำนักงาน กศน.” ไม่มีความเป็น



เอกเทศ และอิสระ แยกออกมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยแยกออกมาเป็นราชการในส่วนกลางหรือเป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบ อย่างเป็นอิสระโดยเฉพาะ ก็คงจะทำให้การพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อบริบทโลกในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร ยุคแห่งโลกอินเทอร์เน็ต โลกแห่งการสื่อสารไร้พรมแดน โลกแห่งการแข่งขัน และทำให้การจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ซึ่งการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและเท่าเทียมทั้งสามรูปแบบถือเป็นหน้าที่ของรัฐอันสำคัญในการพัฒนาพลเมืองของตน นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบและการพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายจึงส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการพัฒนาการศึกษาของตนของชุมชน ของสังคม และประเทศ เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวในประเทศไทย และจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการศึกษานอกระบบ คือ นายกฤตชัย อรุณรัตน์<sup>5</sup> ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงาน กศน. ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งท่านได้ให้ความเห็นไว้ ดังต่อไปนี้

“จากคำถามที่ว่า การศึกษานอกระบบของประเทศไทยมีปัญหาใดหรือไม่อย่างไร สำหรับตัวกระผมนั้นคิดว่าการจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทยเรา มีปัญหาที่สำคัญ ๆ อยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องโครงสร้างการบริหารงาน หรือที่เรียกว่าปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ อย่างเป็นเอกเทศ หรือเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะการไม่มีหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล การดำเนินการต่าง ๆ ย่อมทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการตัดสินใจ การอนุญาต การอนุมัติ การจัดทำค่าของงบประมาณ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน แรงจูงใจในการทำงาน ความก้าวหน้าในสายงานก็สำคัญ อื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งถ้ามองในแง่ของสำนักงาน กศน. เปรียบเทียบกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน เราก็จะพบว่า ทั้งสองสำนักงานต่างก็มีภารกิจหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน การเป็นหน่วยงานในการจัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย แผนยุทธศาสตร์

<sup>5</sup> เลขาธิการสำนักงาน กศน., สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 18 สิงหาคม 2560.

และมาตรฐานการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตร และนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ดังนี้ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานทั้งสององค์กรต่างทำภารกิจที่มีลักษณะเดียวกัน แต่ก็เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า สำนักงาน กศน. เป็นแค่เพียงหน่วยงานภายในของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ผิดกับ สพฐ. ที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นกรม อย่างแท้จริง”

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่ทบพญญติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มิได้มีการบัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบ คงมีก็แต่ทบพญญติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน แต่ “สำนักงาน กศน.” มิได้มีฐานะและความเป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่มีสถานะเป็นกรมแต่อย่างใด ถึงแม้จะมีเลขาธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชา ก็ตาม หากแต่เป็นเพียงสำนักงาน ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น จากการศึกษาที่ไม่มีหน่วยงานกลางในการจัดการศึกษานอกระบบอย่างแท้จริง ดังนั้น จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงขัดต่อหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติบุคคลมหาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ดังนั้น การที่สำนักงาน กศน. เป็นเพียงหน่วยงานภายในของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ย่อมส่งผลทำให้เลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้เกิดผลเสียในการบริหารงานของสำนักงาน กศน. ที่สำนักงาน ไม่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระแต่อย่างใด การบริหารงานสำนักงาน กศน. นั้น ต้องรอคำสั่งของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา สั่งการผ่านทางสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงมายังสำนักงาน กศน. ผลเสียอีกประการ คือ หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณของ

สำนักงาน กศน. ที่ไม่สามารถของบประมาณได้เอง เนื่องจากการของบประมาณของสำนักงาน กศน. ต้องเสนอผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะต้นสังกัด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้สำนักงาน กศน. ไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร กล่าวคือ เลขาธิการ กศน. มีเพียงอำนาจในการใช้งบประมาณเท่าที่ได้รับจัดสรรและเท่าที่ได้รับมอบจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น และผลเสียประการสุดท้าย คือ การขาดแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรในองค์กร หรือ สำนักงาน กศน. นั้นเอง

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เนื่องจากการที่กฎหมายไม่กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหน่วยงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบให้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายตามมา

นอกจากนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบตามกฎหมายในประเทศต่าง ๆ พบว่า มีการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานกลางในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วไว้ในบทที่ 3 โดยสรุปได้ ดังนี้

##### สมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์

การบริหารจัดการด้านการศึกษาของสมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ นั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง ระดับเขต และระดับชุมชน โดยทั้ง 3 ระดับนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ระดับรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานในระดับกระทรวง 3 หน่วยงาน โดยมีความรับผิดชอบงานที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่ 1 ได้แก่ กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับวิทยาลัยเทคโนโลยี สนับสนุนมหาวิทยาลัยให้ทุนการศึกษา ทำการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ การกีฬา การรับรองประกาศนียบัตร โดยปรึกษาร่วมกับสำนักงานตัวแทนสถาบันการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่ 2 ได้แก่ กรมการอาชีวศึกษา รับผิดชอบเรื่องระเบียบทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษาของอาชีวศึกษา และหน่วยงานที่ 3 คือ กรมการป้องกันพลเรือนและกีฬา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านกีฬา

### ราชอาณาจักรสวีเดน

การบริหารจัดการศึกษาราชอาณาจักรสวีเดน มีหน่วยงานส่วนกลางที่มีความเป็นอิสระ ได้รับงบประมาณและคำแนะนำในการปฏิบัติงานจากรัฐบาลและสภา และเสนอรายงานประจำปี ต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องประจำปี โดยมีหน่วยงานกลางที่เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ ดังต่อไปนี้ (1) สำนักการศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบงานการศึกษาระดับการศึกษาก่อนประถมศึกษา ศูนย์เด็ก การศึกษาภาคบังคับ การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล มีหน้าที่ ติดตาม นิเทศ และตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของ โรงเรียน พัฒนาหลักสูตร แผนการเรียน การสอนและเกณฑ์การให้คะแนน พิจารณาปัญหาการให้เงินสนับสนุน โรงเรียนอิสระและ งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการวิจัยเกี่ยวกับระบบโรงเรียนการฝึกอบรมครูใหญ่ การพัฒนา ครูและทุนเรียนสำหรับครู (2) สถาบันการศึกษาพิเศษ ทำหน้าที่สนับสนุน ผู้ให้บริการการศึกษา พิเศษในด้านการเรียนการสอนการศึกษาพิเศษ รวมทั้งประสานการจัดทำสื่อการศึกษาพิเศษกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) สำนักโรงเรียนพิเศษสำหรับเด็กหูหนวกและบกพร่องทางการได้ยิน แห่งชาติสวีเดน (4) สำนักการอุดมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบงานด้านอุดมศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยอิสระทำหน้าที่ประเมิน ติดตาม นิเทศ และให้ข้อมูลการติดต่อกับต่างประเทศ (5) สำนักเครือข่ายและความร่วมมืออุดมศึกษาแห่งราชอาณาจักรสวีเดน สนับสนุนและส่งเสริมการ รับนักศึกษาพัฒนาวิธีสอนอุดมศึกษา และพัฒนาไอซีที สนับสนุนการศึกษาทางไกล (6) สภา การศึกษาผู้ใหญ่แห่งชาติ มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณติดตามและประเมินกิจกรรมการศึกษาผู้ใหญ่ โดยผ่านทางหน่วยงานสาขา 3 หน่วยงานคือ สมาพันธ์สมาคมการศึกษาแห่งชาติสวีเดน สมาคม หน่วยงานส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคแห่งสวีเดน และองค์กรพิทักษ์ประโยชน์กิจการ โรงเรียนมัธยม เพื่อประชาชน (7) หน่วยงานการบริการข้อมูลโรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของสภา การศึกษาผู้ใหญ่ รับผิดชอบงานด้านสารสนเทศแก่โรงเรียนมัธยมเพื่อประชาชน (8) สำนัก การเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งชาติ ทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สื่อทางไกลในการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ และเปิด สอนรายวิชาทางไกล และ (9) สำนักอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมขั้นสูงแห่งชาติ รับผิดชอบ การอาชีวศึกษาหลังมัธยมศึกษาตอนปลายสำหรับผู้ใหญ่

สรุปได้ว่า ราชอาณาจักรสวีเดนมีสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการใน ส่วนกลาง ที่รับผิดชอบงานการศึกษาระดับการศึกษาทุกระดับรวมทั้งการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย โดยมี หน้าที่ติดตาม นิเทศ และตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของ โรงเรียน พัฒนาหลักสูตร แผนการเรียน การสอนและเกณฑ์การให้คะแนน พิจารณาปัญหาการให้เงินสนับสนุน โรงเรียนอิสระ และ งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการวิจัยเกี่ยวกับระบบโรงเรียนการฝึกอบรมครูใหญ่ การพัฒนา ครู และทุนเรียนสำหรับครู

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นกรมในการทำหน้าที่หลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทยกับหลักการของต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยควรนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนกลางของสมาพันธ์รัฐสวิสหรือสวีเดน ราชอาณาจักสวีเดน ต่างก็มีการกำหนดให้มีส่วนราชการในส่วนกลางที่มีภารกิจและหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาผู้ใหญ่ หรือการศึกษาต่อเนื่อง หรือการศึกษาสังคม ทำหน้าที่เป็นส่วนราชการในส่วนกลางหรือเป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่จัดการศึกษาและส่งเสริม สนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาผู้ใหญ่

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ จะส่งผลทำให้การดำเนินงาน การบริหารจัดการในด้านการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นอิสระ สามารถกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานได้ด้วยตนเอง สามารถของงบประมาณได้เอง โดยไม่ต้องเสนอผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะต้นสังกัด และจะส่งผลทำให้การดำเนินภารกิจของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาสอดคล้องกับหลักภารกิจของรัฐลำดับรอง เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

“ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน”

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 อยู่หลายประการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่งเสริมและสนับสนุนการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการจัดทำและการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนจากการเรียนรู้ในการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย<sup>6</sup>

### 4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ

การมีส่วนร่วมนั้น องค์การสหประชาชาติได้อธิบายว่า เป็นกระบวนการที่ประชาชนระดับต่าง ๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับ โครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ โดยความสมัครใจ และด้วยความกระตือรือร้น ในกระบวนการตัดสินใจมีการกำหนดเป้าหมายของสังคมและกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นบรรลุ โดยมีแนวทางพื้นฐานอยู่ 3 ประการที่จะทำให้เข้าใจกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ประการแรก คือ การร่วมตัดสินใจในการพัฒนา ประการที่สอง คือ การร่วมสนับสนุนความพยายามในการบริหารการพัฒนา และประการที่สาม คือ การร่วมรับผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็เป็นอีกหนึ่งความพยายามของรัฐที่มุ่งประสงค์ให้เกิดขึ้นในการจัดการศึกษา โดยถือเป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยการจัดการศึกษาต้องยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งล้วนต่างก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน การศึกษานอกระบบเอง

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12.

ก็ดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษานอกระบบของประเทศไทย

ในปัจจุบันแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 ได้จัดทำภายใต้กรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564<sup>7</sup> และสอดคล้องเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>8</sup> โดยมีเป้าหมายหลัก คือ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทยดีขึ้น คนไทยมีคุณธรรมจริยธรรม มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศในอนาคต เพื่อให้กำลังคนได้รับการผลิตและพัฒนา เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้มีองค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม สนับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อคนไทยได้รับโอกาสในเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และเพื่อระบบบริหารจัดการการศึกษามีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม จากทุกภาคส่วน อีกทั้ง ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไว้ อย่างชัดเจน นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการสร้างสังคมประชาธิปไตยให้มีความมั่นคง ยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจน การบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบ การทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็น การป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้ง ความต้องการ

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) สำหรับใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศไทยในระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นการ แปลงยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการ ยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนามาตามปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคสาม บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าว มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน การศึกษาแห่งชาติด้วย”

หรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง อย่างไรก็ตามไม่มีเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน เทคนิคใดเทคนิคหนึ่งที่มีความเหมาะสมและสามารถใช้ได้ดีกับทุกสถานการณ์ สำหรับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคม บังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ ทำให้คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีเป้าหมายสำคัญ คือ นำค่านิยม ความคิดเห็นของสาธารณชนเข้าสู่การตัดสินใจ เพื่อปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจที่สำคัญ แก้ปัญหาความขัดแย้งจากความต้องการที่เหมือนกัน การสร้างความเชื่อมั่นให้การศึกษาและให้ข้อมูลแก่สาธารณชน

จากการศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 27 ประกอบ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบมีอำนาจหน้าที่ มากมายหลายประการ อาทิ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกระบบ อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะรัฐมนตรีในการจัดทำและพัฒนาระบบเทียบโอนผลการศึกษาจากการเรียนรู้ในการศึกษานอกระบบ เป็นต้น คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษานอกระบบมากพอสมควร

สำหรับการกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ นั้นเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ประกอบกับข้อ 2 ของกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 โดยกฎ



ดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ 21 คน ประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ 2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน 3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 คน 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน และ 5) เลขานุการ กศน. เป็นกรรมการ และเลขานุการ<sup>9</sup> ทั้งนี้ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ คือ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์

เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง<sup>10</sup> ส่วนกระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นเป็นไปตามบทบัญญัติในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้ คือ

1. การสรรหาและการเลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน โดยให้องค์กรเสนอรายชื่อ ผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายแห่งละหนึ่งคน จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 2 เท่าของจำนวนกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน 2.การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กรรมการ โดยตำแหน่งเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และภายหลังเมื่อดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตามประการที่หนึ่ง และประการที่สอง เสร็จสิ้นแล้วให้เสนอรายชื่อ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการที่กำหนด แล้วแต่งตั้งเป็นกรรมการ<sup>11</sup>

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสาน

<sup>9</sup> กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 2.

<sup>10</sup> กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 3.

<sup>11</sup> กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 4.

ความร่วมมือการศึกษาในระบบ ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษาในระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ นั้น จำต้องพิจารณาตามหลักการมีส่วนร่วมในทางทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในสังคมการปกครองในระบบประชาธิปไตย สังคมประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่กำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ คือ การเพิ่มขึ้นของการให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาล กลายเป็นนิยามของประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการหรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีความสำคัญต่อความชอบธรรมของรัฐบาล และหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ และเป็นโอกาสที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและในทางการบริหาร อันเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อาทิ การจัดสรรทรัพยากรและกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ของชุมชนและของชาติ การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับจัดการศึกษาของชาติ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อย่างน้อยควรจะมีองค์ประกอบในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือการมีส่วนร่วมของประชาชนใช้กับการตัดสินใจในการบริหาร กล่าวคือ การตัดสินใจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ (และบางครั้งโดยองค์กรเอกชน) ไม่ใช่กับการตัดสินใจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งหรือตุลาการ หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูลแก่ประชาชน แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและประชาชน ซึ่งต้องการมีส่วนร่วม หรือมีกระบวนการอย่างเป็นระบบของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญหรือโดยไม่คาดคิดมาก่อน หรือผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมได้รับผลกระทบในระดับต่าง ๆ หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่กำลังดำเนินการอยู่

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ พบว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง และหมายความรวมถึงพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ด้วย เมื่อองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับเสมอพระราชบัญญัติ สำหรับองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กร ที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องทีคณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัย

หรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น คณะกรรมการ อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล

1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา ได้แก่ คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี คณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์กรนั้น ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการวิจัย งานที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป และเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อน อันเป็นการถ่วงดุลขององค์กรนั้น ๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป ส่วนคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์กรนั้น ๆ อาจจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาดำเนินการ และเมื่อกิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็จะหมดสภาพไปในตัว

2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย หรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง วางแผน และโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม และคณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการ หรือองค์กรที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้น คำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีผลผูกมัดองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหาของคำปรึกษา

3) คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition) ได้แก่ การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสภาทนายความ คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้น หรือกรณีเป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกันหรือขัดแย้งกัน แล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันหรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารซึ่งจะเป็นหนทางขัดข้อขัดแย้งกันได้ รวมทั้งกรณีการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นต้นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

ของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ จำนวนทั้งหมด 21 คน ประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ 2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน 3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 คน 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษา ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจ และบริการ ด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหารการศึกษา ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกัน และ 5) เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างตามที่กฎหมายกำหนด พบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยคณะกรรมการ อันมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ และกรรมการจากการกำหนดตำแหน่งจำนวน 9 ท่าน รวมถึงกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 ท่าน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 ท่าน และเลขาธิการของสำนักงาน กศน. เป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะตำแหน่งของคณะกรรมการ

โดยส่วนใหญ่ มาจากการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 ท่าน ก็มาจากการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ก็จะเลือกจากตัวแทนของผู้ประกอบกิจการ โรงเรียนเอกชน ซึ่งกรรมการดังกล่าวก็มีใช้ตัวแทนของภาคประชาชน เป็นเพียงแต่ตัวแทนของภาคการศึกษาเอกชนเท่านั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดโครงสร้างดังกล่าว ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกนโยบาย เพื่อกำหนดแผนงานและการพัฒนาการศึกษานอกระบบ การที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวจึงส่งผลทำให้ในตัวโครงสร้างของคณะกรรมการจึงขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชน อันทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะเสนอหรือไม่สามารถที่จะมีส่วนในการเข้ามากำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษานอกระบบได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่เกี่ยวกับสัดส่วนของคณะกรรมการ พบว่า สัดส่วนของคณะกรรมการเกินครึ่งหนึ่งมาจากการกำหนดโดยตำแหน่งของข้าราชการ และอีกครึ่งหนึ่งมาจากการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิโดยการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีเพียงจำนวน 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้งกันเองของผู้แทนเอกชน ส่งผลทำให้สัดส่วนของคณะกรรมการเป็นพวกเดียวกับรัฐมนตรีจำนวน 18 คน เนื่องจากกรรมการ โดยตำแหน่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี และอีกจำนวน คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็มาจากการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น สัดส่วนของความสมดุลของคณะกรรมการ จึงเกิดความไม่เหมาะสม เพราะกรรมการโดยส่วนใหญ่ จะมีแนวโน้มเอียงไปทางการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น จึงขาดการถ่วงดุลในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นองค์กรทางปกครองรูปแบบหนึ่ง

สำหรับกระบวนการสรรหากรรมการนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 คน และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน อยู่ภายใต้อำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ ในขั้นตอนการเลือกคณะกรรมการในขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการตัดสินใจ เมื่อมีการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย เพราะเป็นไปได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จะพิจารณาเลือกบุคคลที่มีความใกล้ชิด สนับสนุน หรือรู้จักกับตนเอง มาทำงานในตำแหน่งของคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน และคณะกรรมการทรงคุณวุฒิในองค์กรคณะของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ย่อมทำให้องค์คณะของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการ

ดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถแสดงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงในการกำหนดนโยบายในการส่งเสริมการศึกษานอกระบบ

อย่างไรก็ตาม จากการกำหนดโครงสร้าง สัดส่วน และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบดังกล่าว จึงเป็นการทำให้เกิดการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งตามหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อที่จะเป็นตัวแทนของภาคประชาชนในการเสนอแนวคิดหรือความต้องการของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ให้เกิดเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชาชน อีกทั้ง หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการถ่วงดุล โดยการตรวจสอบหรือการออกความคิดเห็นให้แก่องค์กรทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะในอันที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และกรณีดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ และการถ่วงดุลตามหลักสัดส่วนขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ และการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกในปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ โดยได้สัมภาษณ์ นายประเสริฐ บุญเรือง<sup>12</sup> ซึ่งท่านได้ให้ความเห็นไว้ดังต่อไปนี้

“จากคำถามที่ว่าในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบของประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ หรือไม่อย่างไร สำหรับตัวกระผมนั้นคิดว่าการจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทยเรา มีปัญหาที่สำคัญ ๆ อยู่หลายประการ หนึ่งในนั้นก็คือ ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการอันสำคัญในการจัดการศึกษา ซึ่งในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดเอาไว้ อีกทั้ง เป็นหลักการอันสำคัญตามหลักธรรมาภิบาลด้วย ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดการศึกษา

<sup>12</sup> รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 11 กันยายน 2560.

ในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมื่อเราพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการศึกษานอกระบบของไทยเราก็คือเหมือนจะมีการนำหลักการมีส่วนร่วมดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ โดยการกำหนดให้มีตัวแทนองค์กรเอกชน และตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะบอกว่าเป็นตัวแทนภาคประชาชนใช่หรือไม่ เราก็ไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าเป็นตัวแทนภาคประชาชน อีกทั้งในการพิจารณาขั้นสุดท้ายก่อนแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดังกล่าว อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดยังคงอยู่ที่บุคคลคนเดียว นั่นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ดังกล่าว มีตัวแทนภาคประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ที่ประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขาธิการ กศน. แต่ไม่ได้กำหนดชี้ชัดลงไปว่าให้มีตัวแทนภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ การบัญญัติกฎหมายและกฎในลักษณะเช่นนี้ ย่อมทำให้ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันว่าด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรทางปกครองเพื่อกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน หากไม่มีตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายดังกล่าว จะทำให้เกิดความไม่เหมาะสม และทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ไม่ตรงต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเน้นประโยชน์แก่ประชาชน อีกทั้งหากจะพิจารณาว่าตัวแทนองค์กรเอกชน หรือตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นตัวแทนภาคประชาชนแล้ว แต่กระบวนการสรรหาในขั้นตอนสุดท้าย ก็เป็นอำนาจตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการเลือกกรรมการ ดังนั้น ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทย มิได้กำหนดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ย่อมทำให้ภาคประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองตามความต้องการตนเอง

ในการเรียนรู้หรือการศึกษานอกระบบ ย่อมส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม อันเป็นหลักในการจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านการศึกษานอกระบบของประเทศไทย กระทั่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและจะส่งผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยไม่สามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองตามที่ตนเองต้องการจริงหรือสนใจจริง ๆ ขาดการเชื่อมโยงระหว่างการศึกษา กับการมีงานทำของประชาชน หรือ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างตลาดแรงงานกับการจัดการศึกษา เป็นต้น เมื่อประชาชนในประเทศสำเร็จการศึกษามาแล้ว แต่ไม่มีงานทำ ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเป็นอยู่ของประชาชนเกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาอาชญากรรมก็จะตามมาในที่สุด และสิ่งที่จะตามมาสุดท้ายก็คือประเทศไทย ไม่พัฒนาไปในทิศทางที่ควรจะเป็นตามกระแสสังคมโลก และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ย่อมไม่อาจทัดเทียมนานาชาติได้

#### 4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษานอกระบบของประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดให้ภาค ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในองค์คณะของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสาน ความร่วมมือการศึกษานอกระบบอย่างชัดเจน คงจะมีก็แต่ตัวแทนองค์กรเอกชน หรือตัวแทน ผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้นที่อาจจะใกล้เคียงกับหลักการมีส่วนร่วมตามทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ย่อมส่งผล ทำให้คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบดังกล่าว ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม และไม่อาจจัดทำนโยบาย ด้านการศึกษานอกระบบให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 พบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในรูปแบบคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ดังนี้

##### ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของราชอาณาจักร เดนมาร์ก ที่ปรากฏชัดเจนที่สุด ได้แก่ ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ ที่จะต้องมีสภาศูนย์ ซึ่งคณะกรรมการ



สภาศูนย์ จะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของสภาเขต ตัวแทนของสภาเทศบาล ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนของนายจ้าง และตัวแทนครู นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับศูนย์ ก็จะมีสภาวิชาการ ซึ่งประกอบด้วย ครูใหญ่และครูทุกคนของศูนย์ และที่สำคัญที่สุด คือ สภาของนักศึกษา ซึ่งแต่ละศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่จะมีสภาของนักศึกษา และสภาของนักศึกษาจะแต่งตั้งตัวแทนของนักศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ คณะกรรมการที่ศูนย์จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้เรียนโดยทั่วไป สำหรับ Labour Market Training หรือการฝึกงานเพื่อตลาดแรงงาน จะมีสภาตลาดแรงงาน ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายของตลาดแรงงานและมีคณะกรรมการอีก 4 คณะ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับอาชีพต่าง ๆ ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีด้วย ในระดับท้องถิ่น คณะกรรมการของศูนย์จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาผู้ใหญ่และสถาบันฝึกอบรมส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากวิชาชีพต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของศูนย์การฝึกอบรมเพื่อตลาดแรงงาน โดยได้รับเงินสนับสนุนเงินจากภาษีแรงงาน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบในรูปแบบคณะกรรมการตามกฎหมายของต่างประเทศกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียน พบว่า ประเทศไทยควรนำหลักการและแนวคิดตามกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ เนื่องจากคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของกฎหมายในต่างประเทศ อันได้แก่ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ได้มีการกำหนดให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาผู้ใหญ่ หรือการศึกษาต่อเนื่อง หรือการศึกษาลังคม

ดังนั้น หากมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายตามกรณีดังกล่าวมาข้างต้น และมีการจัดการศึกษานอกระบบของไทยให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีตัวแทนภาคประชาชน ร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ จะส่งผลดีทำให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองตามความต้องการตนเองในการเรียนรู้หรือการศึกษานอกระบบ ทำให้รัฐสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม อันเป็นหลักในการจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด รวมทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ย่อมส่งผลดีต่อการจัดทำ บริการสาธารณะของรัฐในด้านการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ส่งผลทำให้

ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศสามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองตามที่ตนเองต้องการ ทำให้การศึกษาไทยสามารถพัฒนาไปในทิศทางที่ควรจะเป็นตามกระแสสังคม โลก และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย โดยทัดเทียมนานาชาติได้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ดังนี้

1. “ข้อ 2 ให้มีคณะกรรมการ 23 คน ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

(3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน 2 คน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษาด้านประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจและบริการด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหารการศึกษา ด้านศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกัน

(5) กรรมการผู้แทนจากภาคประชาชน จำนวน 2 คน

(6) เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการและเลขานุการ”

2. “ข้อ 3 กรรมการตามข้อ 2 (3) (4) และ (5) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์

(3) เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

- (5) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ
- (7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (8) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง”

(9) กรรมการตามข้อ 2 (5) ต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มประชาสังคมที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือด้านเศรษฐกิจ สังคม อาชีพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้น ๆ มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครเข้ารับการสรรหา หรือเป็นบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในชุมชนนั้นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการพัฒนา ส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. “ข้อ 4 การสรรหาและการเลือกกรรมการตามข้อ 2 (3) (4) และ (5) มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาและการเลือกกรรมการตาม (3) ให้องค์กรเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายแห่งละหนึ่งคน จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (3)

(2) การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (4)

(3) การสรรหากรรมการภาคประชาชนตาม (5) ให้ภาคประชาสังคมกลุ่มใดก็ได้เสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่จำกัดจำนวน

เมื่อดำเนินสรรหาและเลือกกรรมการตาม (1) (2) และ (3) เสร็จสิ้นแล้ว ให้นำรายชื่อเสนอเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเสนอให้คณะกรรมการโดยตำแหน่งเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (3) (4) หรือ (5) แล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งเป็นกรรมการ”

### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษานอกระบบ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานรัฐหน่วยงานหนึ่ง ที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบให้เกิดประสิทธิภาพและเข้าถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตน แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็ยังไม่กำหนดหน้าที่ และบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ตามกรอบของกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษานอกระบบ

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการ ของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา ทั้งหมด หรือบางส่วน ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วย วิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น ในปัจจุบันนับตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การกึ่งหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ซึ่งการบริการ สาธารณะที่เป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ 1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย 2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ 3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา และ 4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งหน้าที่ 4 ประการนี้ เป็นหน้าที่พื้นฐานเท่านั้น หน้าที่ดังกล่าวอาจถูกกำหนดเพิ่มเติมได้อีก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่มากมายหลายประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบ เรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและ การก่อสร้างอื่น ๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและอำนาจหน้าที่จำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนของตนเอง ซึ่งพอสรุปได้พอสังเขป ดังนี้ คือ การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด และการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาอย่างต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น อีกทั้ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติต่าง ๆ และกฎที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 นั้น ผู้เขียนพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษาด้วย โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามีส่วน

ร่วมในการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>13</sup> และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเอาไว้ว่า การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ การศึกษาสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น<sup>14</sup> และพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายในการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ ในการจัดการศึกษา นอกระบบได้ และรัฐต้องส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ของผู้เรียน การศึกษานอกระบบด้วย<sup>15</sup> และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคีเครือข่าย อาจดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่อง ดังต่อไปนี้ได้ อาทิ สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ที่จำเป็นสำหรับการศึกษานอกระบบ และการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ การจัดการศึกษา รวมถึงการพัฒนาวิชาการและบุคลากร รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เพื่อการศึกษานอกระบบ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีเครือข่าย ประสงค์จะให้การส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ให้แจ้งความประสงค์ต่อ สำนักงาน กศน.กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษา แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการ สาธารณะภายในท้องถิ่นของตนเองได้โดยกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง<sup>16</sup> ซึ่งการจัดการศึกษา ก็เป็นหนึ่งในบริการสาธารณะที่องค์กร

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 11.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่ก็ยังเป็นเพียงอำนาจดุลยพินิจเท่านั้น มิใช่อำนาจผูกพัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง<sup>17</sup> และการจัดการศึกษา ก็เป็นหนึ่งในภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่กฎหมายก็ได้ผูกพันบังคับให้จัดทำ เป็นแต่เพียงให้อำนาจดุลยพินิจเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า กฎหมายดังกล่าวต่างก็ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา นั้น ก็ถือเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงอำนาจดุลยพินิจเท่านั้น มิใช่อำนาจผูกพันที่ต้องบังคับให้ปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ หลักภารกิจลำดับรอง หลักกฎหมายที่ดี และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ภารกิจของรัฐ คือ การจัดการและดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยทั่วไปภารกิจของรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจหลักหรือภารกิจการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน และภารกิจรองหรือภารกิจการใช้บริการสาธารณะสนองความต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคม ซึ่งการจัดการศึกษา อยู่ในส่วนของภารกิจรองหรือภารกิจการใช้บริการสาธารณะ

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจรองนั้น ๆ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยขององค์กรอื่นนอกจากรัฐ อาจเป็นผู้จัดทำภารกิจรองของรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ตัวอย่างของภารกิจรองของรัฐ เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ส่วนการบริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในกำกับดูแลของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

ที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษ การบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็นสามประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ บริการสาธารณะทางปกครอง บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม กฎเกณฑ์ของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะนี้ ประกอบด้วยหลักสามประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน จัดอยู่ในส่วนของการบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และเป็นภารกิจทำให้บริการสาธารณะ

ส่วนหลักกฎหมายที่ดีนั้น เป็นหลักการที่มีพื้นฐานแนวความคิดว่า การปกครองบ้านปกครองเมืองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมนั้น คือ ต้องมีกฎหมายที่ดี (Good Law) ซึ่งกฎหมายที่ดีจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 5 ประการ คือ 1) กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วไป มิได้มุ่งหมายใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ 2) กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน 3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง 4) กฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน 5) กฎหมายต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายใดก็ตามที่มุ่งให้เกิดผลแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคและขัดกับหลักกฎหมายที่ดี ความไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ก็มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลที่เป็นธรรม เพื่อให้ทุกฝ่ายดำรงอยู่ได้ ส่วนที่ว่ากฎหมายต้องไม่ขัดแย้งต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพนั้น ก็คือ พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะกระทำหรือดำเนินการอย่างใด ๆ ได้ รวมทั้งสิทธิดำเนินการในทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายใดก็ตามที่จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยมุ่งหมายให้เกิดผลร้ายกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมไม่ใช่กฎหมายที่ดี เนื้อความในกฎหมายในปัจจุบันได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจตามบทบัญญัติหรือที่เรียกอำนาจผูกพัน และในบางครั้งก็บัญญัติให้เป็นอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งต่างก็มีทั้งข้อดี และข้อเสียในเวลาเดียวกัน ข้อดีของการใช้ดุลยพินิจ คือ ทำให้กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติมีความยืดหยุ่น สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมกับกรณี หรือสถานการณ์ได้ และนำมาซึ่งความเป็นธรรม ถ้ามีการใช้อย่างถูกต้อง เหมาะสม สำหรับข้อเสียของการใช้อำนาจดุลยพินิจคือ อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ถ้ามีการจงใจใช้ดุลยพินิจโดยมีเจตนาอื่นแอบแฝง หรืออาจมีการใช้ดุลยพินิจผิดพลาดในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาเพื่อตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละฝ่าย อาจมีมาตรฐานหรือแนวทางในการวินิจฉัยที่ต่างกันตามบทบาทและภาระหน้าที่



หลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคน โดยเท่าเทียมกัน แม้จะมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสภาพความจริงที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ความแตกต่างนั้นต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ โดยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม มีดังนี้

(1) สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ ความเท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นความเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย หมายความว่าข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาคในหลักเกณฑ์ข้อนี้ จึงต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงสองกรณี กลุ่มบุคคลสองกลุ่ม หรือบุคคลสองคน หากพบว่ามีเหมือนกันหรือแตกต่างกันในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญ ต้องได้รับการปฏิบัติและผลทางกฎหมายเหมือนกัน ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติ

ให้แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้

(2) สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค หากเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ก็ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำนาญ บำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำนาญ บำนาญฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปี ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปี เช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุ

ไม่เหมือนกัน คือ เวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเหมือนกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม

(3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ของส่วนรวม

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

(4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน แม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ แต่การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ซึ่งการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

## (5) การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นอันเป็นการยกระดับเพื่อชดเชยหรือทดแทนแก่กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งในทางกายภาพทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคมซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบเป็นการเฉพาะ แต่กำหนดเพียงให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยได้โดยเข้ามาทำ MOU เป็นภาคีเครือข่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ทำให้เป็นดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมการศึกษานอกระบบหรือไม่ก็ได้ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายอันส่งผลทำให้เกิดปัญหาในหลายกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมจัดหรือไม่ยอมเข้าร่วมภาคีเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบเพราะคิดว่าตนเอง ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตน หรือเป็นเพียงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ร่วมกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่ไม่มีสภาพเป็นการบังคับ กรณีนี้ จึงส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะอ้างว่า เมื่อไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องเข้าไปส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบ เพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณของตน อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหน่วยงานของตนที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก จึงไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาในระบบดังกล่าว

กรณีที่สอง คือ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพและต้องการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบ พบว่า เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านการศึกษานอกระบบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด สนใจที่จะทำก็จะตั้งงบประมาณ

และพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบอย่างเข้มแข็ง บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณไม่เพียงพอ แต่ต้องการที่จะจัด ก็ไม่สามารถที่จะจัดให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษานอกระบบ โดยที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีมาตรฐานใดไปกำหนดในการส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษานอกระบบอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม จากการที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มีสภาพบังคับ และไม่ กำหนดให้เกิดมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวเกิดจากเนื้อหาของ บทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ตีความได้หลายรูปแบบ อันเป็นผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่กระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความทางกฎหมาย รวมถึง เกิดการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ครอบคลุมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำเนื้อหาของ บทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน แน่นนอน ไม่มีผลเป็นการบังคับใช้ ในลักษณะทั่วไปที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การกระทำดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักกฎหมายที่ดี หลักภารกิจของรัฐ ลำดับรอง และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ จาก ดร.อุดม พรหมพันธ์<sup>18</sup> ซึ่ง ท่านได้ให้ความเห็นไว้ดังต่อไปนี้

“จากคำถามที่ว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ จัด การศึกษานอกระบบ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นเป็น ไปตามหลักการกฎหมายที่ดีหรือไม่อย่างไร สำหรับตัวกระผมนั้นคิดว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ไทยมีปัญหาพอสมควร และหนึ่งในนั้น คือ ปัญหาอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพราะแม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุด โดยกำหนดให้รัฐ มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาและส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบันกฎหมาย

<sup>18</sup> นักวิชาการประจำกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 12 กันยายน 2560

ในระดับพระราชบัญญัติ อันได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีเครือข่าย มีอำนาจดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกที่จะดำเนินการจัดการศึกษาหรือส่งเสริมการศึกษานอกระบบหรือไม่ก็ได้ เช่น บทบัญญัติในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีเครือข่าย อาจดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จำเป็นสำหรับการศึกษานอกระบบและอาจจัดการศึกษานอกระบบหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะตัดสินใจและโดยส่วนมากก็จะเลือกที่จะไม่ส่งเสริมหรือจัดการศึกษานอกระบบนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาครับ”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ มีเนื้อความที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยกฎหมายที่ดี หลักภารกิจของรัฐลำดับรอง และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบ มิใช่เฉพาะการศึกษาในระบบเท่านั้นด้วย รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบนั่นเอง

ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในส่วนของการอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จัดทำบริการ

สาธารณะด้านการศึกษานอกระบบอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและมีมาตรฐาน ส่งผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และในสถานที่ต่าง ๆ ของประเทศ จึงไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน และส่งผลทำให้ประเทศไทยขาดหน่วยงานหลักที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุน รวมถึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดให้เกิดการศึกษานอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพและตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการศึกษานอกระบบได้ จึงเป็นผลสำคัญ ทำให้กระทบต่อการพัฒนาบุคลากรของประเทศ ที่จะเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงอยู่ของประเทศอย่างยั่งยืน

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม คงจะมีก็แต่เพียงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้ให้อำนาจดุลยพินิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบหรือไม่ก็ได้ ดังนี้ ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะไม่จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษานอกระบบ ซึ่งขัดต่อภารกิจของรัฐลำดับรอง

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบตามกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่

##### ราชอาณาจักรสวีเดน

การบริหารการศึกษาของสวีเดนเป็นระบบกระจายอำนาจ มีหน่วยงานในส่วนกลางที่รับผิดชอบการศึกษา คือ กระทรวงศึกษาและการวิจัย การทรวงการค้าพลังงานและการสื่อสาร กระทรวงเกษตรอาหารและการประมง และหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานการศึกษาที่บริหารโดยส่วนกลาง คือ โรงเรียนชอมี โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กที่บกพร่องทางการได้ยิน สำนักการเรียนรู้ตลอดชีวิต มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ผู้บริหารกระทรวงการศึกษาและการวิจัย คือ รัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง หัวหน้างานที่เป็นข้าราชการประจำกระทรวงคือ ปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาและการวิจัย แบ่งงานออกเป็นส่วนงานต่าง ๆ ดังนี้ 1.งานโรงเรียนรับผิดชอบการศึกษาก่อนประถมศึกษา ชั้นเด็กเล็ก และศูนย์เด็ก

2. งานการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
3. งานทุนการศึกษาและการศึกษาผู้ใหญ่ รับผิดชอบเงินช่วยเหลือผู้เรียน และการศึกษาผู้ใหญ่
4. งานการอุดมศึกษา รับผิดชอบการอุดมศึกษา และ 5. งานวิจัยนโยบาย รับผิดชอบงานวิจัยนโยบายการศึกษา

สำหรับการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นนั้น เทศบาลมีสิทธิเก็บภาษีและอาจจะคิดค่าธรรมเนียมในการบริการบางอย่างเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของตน ที่เทศบาลต้องจัดบริการแก่ประชาชนตามงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ ซึ่งเป็นงบประมาณ 1 ใน 5 ของงบประมาณเทศบาล เทศบาลจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษามีอำนาจจัดจ้างและบริหารครูและบุคลากร ตลอดจนการพัฒนาบุคลากร สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการศึกษา เพื่อรับผิดชอบในการทำให้โรงเรียนบรรลุเป้าหมาย จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษาพัฒนาและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของโรงเรียน ตลอดจนติดตามและประเมินโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ โรงเรียนต้องติดตามและประเมินกิจกรรมของตนเองด้วย เทศบาลจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษาสำหรับเด็กอายุ 1-5 ปี ในลักษณะกิจกรรมการศึกษา เด็กอายุ 4-5 ปี เข้าเรียนในโรงเรียนวันละ 3 ชั่วโมงในโรงเรียนก่อนประถมศึกษาเทศบาลรับผิดชอบในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาผู้ใหญ่ของราชอาณาจักรสวีเดน ได้แบ่งการบริหารจัดการด้านศึกษานอกระบบ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลร่วมกับสภาเขตเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย รวมถึงการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย และเทศบาลมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ โดยมีกฎหมายรองรับทั้งหมด

### ญี่ปุ่น

การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น นั้นแบ่งออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยสำนักนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเห็นส่วนราชการในส่วนกลางมีหน้าที่ตรวจสอบทิศทางการศึกษา โดยวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยทำงานร่วมกับสถานศึกษา ครอบครัว ชุมชน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา สำนักนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน และมีกองการศึกษาสังคม ที่รับผิดชอบการศึกษานอกระบบ สำหรับส่วนท้องถิ่น จะมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมินกัง) จะทำหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้การศึกษานอกระบบ ตลอดถึงการศึกษาดูตัวอย่างให้แก่คนในชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และกำลังพัฒนาให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต กรณีตัวอย่างเมืองคิมิตสึ (Kimitsu City) ได้จัดตั้งศูนย์กลางการเรียนรู้ตลอดชีวิตของชุมชนเมืองคิมิตสึ (Kimitsu City Lifelong

Learning Community Central) ขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการประเทศญี่ปุ่น มีหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำด้านวิชาการแก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมินกัง) 7 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง และพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น 2 แห่ง ที่อยู่ในเมืองคิมิชิ ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้ตั้งอยู่ใจกลางเมือง เป็นอาคารทันสมัย มีห้องจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตประเภทต่าง ๆ เช่น กิจกรรมฝึกร้องเพลงของผู้สูงอายุ การฝึกเล่นไฟโบราณของญี่ปุ่น ห้องฝึกเล่นเกมสำหรับเด็กเล็ก ห้องฝึกวาดภาพศิลปะ ฯลฯ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดต่างๆ จะจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเก่าแก่ ได้แก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนยะซุระระ มีอาคาร 8 เหลี่ยม มีห้องว่างสำหรับจัดกิจกรรมตามความต้องการของผู้เรียน เช่น กีฬา ป้องกันตัวของญี่ปุ่น การฝึกต่อกลอนด้วยบัตรคล้ายไพ่บนกระบอกของจีน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดเล็ก โคะอิโตะ ใกล้เคียงเขาจัดกิจกรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายประเทศต่างๆ เช่น เด็กประถมศึกษาฝึกทำอาหารขนมประเภทต่าง ๆ โดยศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้ทำข้อตกลงกับโรงเรียนในการจัดส่งเด็กมาฝึกทำขนมเดือนละครั้ง ในวันอาทิตย์เวลา 09.00 – 12.00 น. บางครั้งผู้ปกครอง ภูมิปัญญาท้องถิ่น อาสาสมัครเป็นวิทยากรด้วย เรียกโรงเรียนแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางความคิด ทำให้เด็กรู้จักผู้อาวุโสในชุมชน เด็กๆ ต่างโรงเรียนได้รู้จักกันเองมากขึ้น สำหรับผู้ใหญ่ฝึกทำอาหารเพื่อเป็นอาชีพเสริม เด็กและผู้ใหญ่ในท้องถิ่นสามารถเล่นกีฬาในสนามใกล้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

นอกจากศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนแล้ว ส่วนท้องถิ่นยังต้องรับผิดชอบแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น ฯลฯ จะเป็นหน่วยงานเครือข่ายของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเชื่อมโยงกันและหลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ ซึ่งพบว่าประชากรส่วนใหญ่จะเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และประชาชนเองก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในการสร้างอาคารศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยสนับสนุนงบประมาณ กำหนดบทบาทชัดเจนในพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยการศึกษาและการศึกษาเพื่อสังคม (Education and Social Education) กำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน คุณสมบัติและคุณวุฒิของบุคลากร การจัดกิจกรรมของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิต เพื่อช่วยให้สตรีชนบทมีสภาพที่ดีขึ้นช่วยให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี และเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว ขณะนี้ญี่ปุ่นมีการเรียนรู้ชุมชนจำนวน 17,143 แห่งและกำลังปรับเป็นศูนย์การเรียนรู้

ตลอดชีวิต จัดกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตแก่เด็ก เยาวชนและผู้ใหญ่ โดยร่วมมือกับเครือข่ายการเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑสถาน โรงเรียน สวนสุขภาพประชาชน สมาคม องค์กร พัฒนาเอกชน ชุมชน เป็นต้น ซึ่งห้องสมุด และพิพิธภัณฑสถานต่างก็มีพระราชบัญญัติ



ของตนเองที่กำหนดบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทำให้สถานศึกษาในชุมชนจัดกิจกรรมหลังเรียนร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทำให้สถานศึกษาในชุมชนจัดกิจกรรมหลังเรียนร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและเครือข่ายการเรียนรู้ต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายได้นิยามการศึกษาเพื่อสังคม (Social Education) หมายถึง กิจกรรมทางการศึกษา รวมทั้งกิจกรรมพลศึกษา และกิจกรรมนันทนาการ สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่นอกโรงเรียน และกิจกรรมที่จัดขึ้นอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในโรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบของประเทศไทยกับหลักการของต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่า ประเทศไทยควรนำหลักการตามกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ เนื่องจากในต่างประเทศ ต่างก็มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบ และการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาผู้ใหญ่ หรือการศึกษาต่อเนื่อง หรือการศึกษาสังคม ได้อย่างเป็นระบบและชัดเจนแน่นอน เช่น การดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาผู้ใหญ่ของราชอาณาจักรสวีเดน ได้แบ่งการบริหารจัดการด้านการศึกษานอกระบบ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลร่วมกับสภาเขตเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย รวมถึงการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย และเทศบาลมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบ โดยมีกฎหมายรองรับทั้งหมด และการดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาสังคมของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นความชัดเจนเป็นระบบมากที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในเรื่องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาสังคม โดยมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมินกัง) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายบัญญัติรับรองทั้งหมด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษานอกระบบได้อย่างชัดเจนแน่นอนเป็นรูปธรรม ย่อมทำให้การจัดการศึกษานอกระบบมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาประชาชนได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ อีกทั้งจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และมีความสอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักกฎหมายที่ดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ยังทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และในสถานที่ต่าง ๆ ของประเทศ สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน และทำให้

ประเทศไทยมีหน่วยงานหลักที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุน รวมถึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดให้เกิดการศึกษานอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพและตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และการที่ประเทศไทยสามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการศึกษานอกระบบได้ จึงเป็นผลสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรของประเทศ ที่จะเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงอยู่ของประเทศอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรวให้มีกาแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังนี้

“มาตรา 6 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ยึดหลักดังต่อไปนี้

(1) การศึกษานอกระบบ

(ก) ความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทั้งถึงเป็นธรรม และมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน

(ข) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แก่สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคีเครือข่ายใด ๆ ที่มีความประสงค์และมีความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบ ทั้งนี้การจัดการศึกษานอกระบบและความพร้อม ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

ผู้วิจัยเห็นควรวให้มีกาแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(9) การจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ หรือ ตามอัธยาศัย รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของเทศบาล เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เว้นแต่การจัดการศึกษานอกระบบ ให้เมืองพัทยา เป็นผู้จัดการศึกษา”

“มาตรา 17 (6) การจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ หรือตามอัธยาศัย รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

“มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตาม มาตรา 16 และมาตรา 17 เว้นแต่การจัดการศึกษานอกระบบ ให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้จัดการศึกษา”

สรุปได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ได้นำหลักการทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบของต่างประเทศ ประกอบด้วย ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สมาพันธรัฐสวิสหรือสวิตเซอร์แลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน และ ญี่ปุ่น มาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้ ประการแรก คือ เสนอให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประการที่สอง คือ เสนอให้มีตัวแทนภาคประชาชน ในคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ และประการสุดท้าย คือ เสนอให้กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกระบบ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นปัญหาจากการที่ได้ทำการวิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 พร้อมข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามประเด็นการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นการศึกษาที่มีการจัดหลักสูตร ระยะเวลาในการเรียนและการวัดและประเมินผลยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพและความต้องการของผู้เรียน โดยไม่เป็นการจำกัด อายุ รูปแบบการเรียนการสอนหรือสถานที่ สำหรับประเทศไทยมีการจัดการเรียนการสอนรูปแบบการศึกษานอกโรงเรียนอยู่เป็นจำนวนมาก โดยนิยมจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือศูนย์การเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเรียนรู้ได้ โดยภายในศูนย์จะมีอาจารย์ประจำและอาจารย์อาสาสมัครเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอน สำหรับการศึกษารูปแบบนี้เป็นหนึ่งในรูปแบบการศึกษาหนึ่งในสามรูปแบบหลักตามการจัดขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาระบบการจัดการศึกษานอกระบบของไทยในปัจจุบัน พบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังนี้

- 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ในปัจจุบันหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือที่เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยเป็นหน่วยงานภายในที่ขึ้นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงและมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หรือเรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน กศน. แต่อย่างไรก็ดีแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบ แต่ก็มีได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นหน่วยงานกลางที่มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่ให้เป็นส่วนราชการภายในที่ขึ้นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานกลาง และเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติ หรือมีสถานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่งผลทำให้สำนักงาน กศน. จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงสำนักงานหนึ่งภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะหากเลขาธิการสำนักงาน กศน. มีนโยบายหรือในทางบริหารมีนโยบายในการที่จะพัฒนาระบบของการศึกษานอกโรงเรียนก็อาจจะไม่สามารถปฏิบัติหรือออกคำสั่งในการพัฒนาการทำงานของสำนักงาน กศน. และ กศน. ในส่วนภูมิภาค เนื่องจากเกิดข้อจำกัดตามกฎหมาย เพราะในการอนุมัติ อนุญาต และการสั่งการในการทำงานของสำนักงาน กศน. จะต้องขึ้นกับความเห็นชอบของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในบางกรณีปลัดกระทรวงศึกษาธิการอาจจะมอบอำนาจให้รองปลัดหรือผู้ได้บังคับบัญชาอื่นในการกำกับดูแลสำนักงาน กศน. อีกชั้นหนึ่ง ส่งผลทำให้การที่กฎหมายไม่กำหนดให้สำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จะสามารถมีบุคลากร มีงบประมาณ และมีความสามารถในการบริหารงานด้วยตนเองภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการ กศน. จึงมีผลทำให้การปฏิบัติงานของ กศน. ไม่มีความเป็นอิสระและไม่สามารถพัฒนาการศึกษานอกระบบได้อย่างแท้จริง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษา นอกระบบ

ประเทศไทยมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างตามที่ กฎหมายกำหนด พบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยคณะกรรมการ อันมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ และกรรมการจากการกำหนด ตำแหน่งจำนวน 9 ท่าน รวมถึงกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 ท่าน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 ท่าน และเลขาธิการสำนักงาน กศน. เป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะตำแหน่งของคณะกรรมการ โดยส่วนใหญ่ มาจากการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 ท่าน ก็มาจากการเลือกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ก็จะเลือกจากตัวแทนของผู้ประกอบกิจการ โรงเรียนเอกชน ซึ่งกรรมการดังกล่าวก็มีใช้ตัวแทนของภาคประชาชน เป็นเพียงแต่ตัวแทนของภาคการศึกษาเอกชน เท่านั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดโครงสร้างดังกล่าว ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการออกนโยบาย เพื่อกำหนดแผนงานและการพัฒนาการศึกษานอกระบบ การที่กฎหมายกำหนด ดังกล่าวจึงส่งผลทำให้ในตัวโครงสร้างของคณะกรรมการจึงขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาค ประชาชน อันทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะเสนอหรือไม่สามารถที่จะมีส่วนในการเข้ามากำหนด แนวทางในการพัฒนาการศึกษานอกระบบได้อย่างแท้จริง จากการกำหนดโครงสร้าง สัดส่วน และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษา นอกระบบดังกล่าว จึงเป็นการทำให้เกิดการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่สอดคล้อง กับหลักสัดส่วนขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ และการถ่วงดุลตามหลักสัดส่วน ขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ การบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็น การกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 พบว่า ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบเป็นการเฉพาะ แต่กำหนดเพียงให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยได้โดยเข้ามาทำ MOU เป็นภาคีเครือข่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ทำให้เป็นดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมการศึกษานอกระบบหรือไม่ก็ได้ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายอันส่งผลทำให้เกิดปัญหาในหลายกรณี ได้แก่

กรณีทีหนึ่ง เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมจัดหรือไม่ยอมเข้าร่วมภาคีเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานอกระบบเพราะคิดว่าตนเอง ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตน หรือเป็นเพียงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่ไม่มีสภาพเป็นการบังคับ กรณีนี้ จึงส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะอ้างว่า เมื่อไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องเข้าไปส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบเพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณของตน อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหน่วยงานของตนที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก จึงไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาในระบบดังกล่าว

กรณีที่สอง คือ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพและต้องการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบ พบว่า เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษานอกระบบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด สนใจที่จะทำก็จะตั้งงบประมาณและพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนการศึกษานอกระบบอย่างเข้มแข็ง บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอ แต่ต้องการที่จะจัด ก็ไม่สามารถที่จะจัดให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษานอกระบบโดยที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีมาตรฐานใดไปกำหนดในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบอย่างชัดเจน

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มีสภาพบังคับ และไม่กำหนดให้เกิดมาตรฐานใน

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวเกิดจากเนื้อหาของบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน แน่นนอน จึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ หลักกฎหมายที่ดี และ หลักความเสมอภาค

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบของประเทศไทย ดังนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังนี้

“ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน”

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มา และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ดังนี้

“ข้อ 2 ให้มีคณะกรรมการ 23 คน ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ



(2) กรรมการโดยตำแหน่ง 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

(3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน 2 คน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษาด้านประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจ และบริการด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหารการศึกษา ด้านศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกัน

(5) กรรมการผู้แทนภาคประชาชน จำนวน 2 คน

(6) เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการและเลขานุการ”

“ข้อ 3 กรรมการตามข้อ 2 (3) (4) และ (5) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์

(3) เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ

(7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(8) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง”

(9) กรรมการตามข้อ 2 (5) ต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มประชาสังคมที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือด้านเศรษฐกิจ สังคม อาชีพ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครเข้ารับ การสรรหา หรือเป็นบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในชุมชนนั้นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับการพัฒนา ส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษานอกระบบ หรือด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“ข้อ 4 การสรรหาและการเลือกกรรมการตามข้อ 2 (3) (4) และ (5) มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาและการเลือกกรรมการตาม (3) ให้องค์กรเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องตามกฎหมายแห่งละหนึ่งคน จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (3)

(2) การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐเสนอ รายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมาย กำหนดเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (4)

(3) การสรรหากรรมการภาคประชาชนตาม (5) ให้ภาคประชาสังคมกลุ่มใดก็ได้เสนอ รายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมาย กำหนด โดยไม่จำกัดจำนวน

เมื่อดำเนินสรรหาและเลือกกรรมการตาม (1) (2) และ (3) เสร็จสิ้นแล้ว ให้นำรายชื่อ เสนอเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเสนอให้ คณะกรรมการ โดยตำแหน่งเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (3) (4) หรือ (5) แล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งเป็นกรรมการ”

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังนี้

“มาตรา 6 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ยึดหลักดังต่อไปนี้

(1) การศึกษานอกระบบ

(ก) ความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทั่วถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน

(ข) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แก่สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคีเครือข่ายใด ๆ ที่มีความประสงค์และมีความพร้อมในการศึกษานอกระบบ ทั้งนี้การจัดการศึกษานอกระบบและความพร้อม ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(9) การจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ หรือ ตามอัธยาศัย รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของเทศบาล เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เว้นแต่การจัดการศึกษานอกระบบ ให้เมืองพัทยา เป็นผู้จัดการศึกษา”

“มาตรา 17 (6) การจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ หรือตามอัธยาศัย รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

“มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตาม มาตรา 16 และมาตรา 17 เว้นแต่การจัดการศึกษานอกระบบ ให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้จัดการศึกษา”

สรุปได้ว่า จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้ ประการแรก คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประการที่สอง คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 2-4 แห่งกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาของคณะส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 และประการสุดท้าย คือ ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย ข้อ 16-18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ปฐ

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมวิชาการ. รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา : ประสพการณ์ของประเทศญี่ปุ่นกับแนวทางสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2537.
- เกษม วัฒนศัพท์ และ คณะ. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยใช้ชุมชนมีส่วนร่วม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- จรวพร ธรณินทร์. สรุปการบรรยาย ทิศทาง กศน. ในปี 2551 เรื่องแนวโน้มการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ยุคใหม่ : โรงแรมรามาร์คาร์เดน, 2550.
- จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- ชัยพร ชมกุล. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ, 2552.
- ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ พี กราฟิเคิลไชน์และการพิมพ์ จำกัด, 2552.
- ธนู ขวัญเดช. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559.
- ธิตี พึ่งเพียร. “ความต้องการการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัยของประชาชนเทศบาลตำบลโพสะ อำเภอเมือง จังหวัดอ่างทอง.” วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2554.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และ คณะ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2542.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พสธร พันธุ์สุวรรณ. “ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ศึกษากรณีเทศบาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. ปรัชญาการศึกษาเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. บทความพื้นฐานความคิดที่มาจากกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีก และปรัชญาสโตอิกโรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- รังสิกร อุปพงษ์. “ทฤษฎีบริการสาธารณะในฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. (2531).
- เรื่องฤทธิ์ รักเจริญ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

- วนิดา แสงสารพันธ์. หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วันชัย วัฒนศัพท์. การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2545.
- วันชัย วัฒนศัพท์ และ คณะ. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- ศุภร ศรีแสน. การศึกษานอกระบบโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กापสินธุ์ : โรงพิมพ์ประสานการพิมพ์, 2521.
- ศุภร ศรีแสน. การศึกษานอกระบบโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กापสินธุ์ : โรงพิมพ์ประสานการพิมพ์, 2538.
- หยุด แสงอุทัย ปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2556.
- สร ปิ่นอักษรกุล. ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา ปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553.
- สุรศักดิ์ หลาบลมาลา และ รสสุคนธ์ มกรมณี. วารสารการศึกษาไทย บทความระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2551.
- สุรพล นิติไกรพจน์. รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชนฯ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติจำกัด, 2541.
- สุรพล นิติไกรพจน์. และ คณะ. แนวทางความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของ สำนักงาน กศน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556.

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรเดนมาร์ก. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2549.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. ระบบการศึกษาของสมาพันธรัฐสวิส. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร :บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2549.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. แนวทางการพัฒนาโยบายการเรียนรู้นอกระบบ โรงเรียนและ  
การเรียนรู้ตามอัธยาศัย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานเลขาธิการ  
สภาการศึกษา, 2553.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.
- สุมาลี สังข์ศรี. รวมบทความทางวิชาการ เรื่อง ความเป็นผู้นำทางการศึกษานอกระบบฯ : การศึกษา  
ผู้ใหญ่ในประเทศเดนมาร์กประยุกต์สู่การศึกษานอกระบบของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- สนอง โลหิตพิเศษ. การศึกษานอกระบบ : เอกสารอัครสำเนา, ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2544.
- อนุรักษ์ นิยมเวช. บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน.  
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2554.
- อุ้นดา นพคุณ. การศึกษานอกระบบโรงเรียนกับการปฏิรูปการศึกษา รวมบทความทางวิชาการ.  
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

## ภาษาต่างประเทศ

Johan Norbeck. Swedish Folk Development Education and Developing Countries.

Stockholm, 1984.

Patrick Werquin. Recognition of Non-Formal and Informal Learning Country Practices.

Bern, 2010.

Act on Education . Japan , 1947.

Act On Non-Formal Education and Democratic Voluntary Activity, 2011.



<http://www.nfe.go.th> , 3 สิงหาคม 2560.

<http://thailandstudy.blogspot.com>, 10 กันยายน 2560.

<http://www.onec.go.th/index.php/book/BookView/143> , 7 สิงหาคม 2560.

<http://www.onec.go.th/index.php/book/BookView/148> , 8 สิงหาคม 2560.

<http://www.onec.go.th/index.php/book/BookView/203> , 10 สิงหาคม 2560.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

กิตติศักดิ์ สมพล

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2542 ประกาศนียบัตรครูเทคนิคชั้นสูง (ปทส.)

วิชาเอกเทคนิคการผลิต (เทียบเท่าปริญญาตรี)

วิทยาลัยเทคนิคมหาสารคาม

พ.ศ. 2551 การศึกษามหาบัณฑิต (กศ.ม.)

สาขาวิชาเอกบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

พ.ศ. 2554 นิติศาสตรบัณฑิต (นบ.)

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558 เนติบัณฑิต สมัยที่ 67 (นบ.ท.)

จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พ.ศ. 2556 ผู้อำนวยการ โรงเรียนวัดสระเกษ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 สพฐ.

พ.ศ. 2557 ผู้อำนวยการ โรงเรียนวิมุตยารามพิทยากร

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 สพฐ.

พ.ศ. 2559 ผู้อำนวยการ โรงเรียนราชันนันทาจารย์

สามเสนวิทยาลัย 2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

มัธยมศึกษา เขต 1 สพฐ.

พ.ศ. 2560 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตาม

การบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) สน.เตาปูน

พ.ศ. 2560 ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ

การปกครองท้องถิ่น

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)