

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/๖๕๖๐๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาออกโรงเรียน พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตามบัญชีเอกสารแนบท้าย

ด้วยกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาออกโรงเรียน พ.ศ. มาเพื่อดำเนินการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วย กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ ส่วนสำนักงานงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่มีข้อสังเกตบางประการ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕.๑ (ฝ่ายการศึกษา) เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๗ ได้พิจารณาแล้วมีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้
ประเด็นอภิปราย

๑. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการชี้แจงเพิ่มเติมว่า ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และตามมาตรา ๔๕(๒) ไม่ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนปฏิบัติราชการแทนได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และตามมาตรา ๓๗ กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษาด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีภารกิจในความรับผิดชอบที่ต้องมุ่งเน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหลักจำนวนมาก จนไม่อาจให้ความสำคัญแก่การจัดการศึกษานอกโรงเรียนที่มุ่งจัดการศึกษาให้บุคคลบรรลุเป้าหมายตามระบบการศึกษานอกโรงเรียน โดยเฉพาะประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนให้เข้มแข็งได้อย่างจริงจัง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรมารองรับเพื่อทำหน้าที่จัดการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งจะช่วยพัฒนาประเทศด้วยระบบการศึกษานอกโรงเรียนได้ดีและรวดเร็วขึ้น ซึ่งก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ ระบบการศึกษานอกโรงเรียนมีหน่วยงานระดับกรมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๒. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ชี้แจงเพิ่มเติมดังนี้

๒.๑ โดยหลักการปฏิรูประบอบราชการนั้นมุ่งหมายที่จะให้ส่วนกลางเป็นหน่วยกำหนดนโยบาย สำหรับในส่วนของการปฏิบัติให้หน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งในกรณีนี้คือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ

๒.๒ ตามที่ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการชี้แจงว่ามีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๕(๒) ไม่ได้บัญญัติให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษา นอกโรงเรียนปฏิบัติราชการแทนได้ นั้น ปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๕วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดี หรือดำเนินคดีแทนกระทรวง หรือส่วนราชการตามมาตรา ๑๐ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้” ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงอาจเสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนดำเนินการใด ๆ ได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

๓. ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นที่ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. เสนอความเห็นว่ายเห็นว่า แทนที่จะออกเป็นกฎหมายใหม่ กระทรวงศึกษาธิการอาจใช้วิธีเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้กับผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนปฏิบัติราชการแทนดังข้อ ๒.๒ นั้นแล้ว ที่ประชุมมีความเห็นว่า การจัดการศึกษานอกโรงเรียนเป็นเรื่องของการจัดทำภารกิจเฉพาะเพื่อส่งเสริมให้ประชากรจำนวนประมาณ ๔๕ ล้านคนที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียนมีการศึกษาตลอดชีวิต การที่จะพัฒนาให้การศึกษานอกโรงเรียนมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ จำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการเสริมหลักการบริหารที่ยึดพื้นที่เป็นหลักด้วย ส่วนวิธีการดำเนินการที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติการศึกษานอกโรงเรียน หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เห็นว่าต่างต้องดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งหากเลือกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็จะต้องมีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตราอื่น ๆ อีกหลายมาตรา รวมทั้งอาจมีการเสนอขอแก้ไขสาระสำคัญอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย ดังนั้น ที่ประชุมจึงเห็นว่า เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการดำเนินการเสนอกฎหมายมากเกินไป จึงควรให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้มีองค์กรมารองรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนจะเหมาะสมกว่า ประกอบกับขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างช่วงของการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง

กับการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น จึงเห็นควรให้ความเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติการศึกษา
นอกโรงเรียน พ.ศ. โดยในโอกาสต่อไป หากต้องปรับปรุงกฎหมายนี้ให้เป็นไปตามแนวทาง
การปฏิรูประบบราชการ ก็เห็นควรดำเนินการไปพร้อมกับส่วนราชการอื่น ๆ ในคราวเดียวกัน
ทั้งนี้ เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณา ดังนี้

๓.๑ การตรากฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องไม่เป็นการซ้ำซ้อน
กับกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว และกฎหมายที่ตราขึ้นจะใช้พร้อมกันทั่วประเทศหรือประกาศใช้เป็นพื้นที่ ๆ
ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามลำดับ โดยควรจะมีลักษณะเป็นการกำกับ ควบคุม หรือส่งเสริม
หากเป็นมาตรการส่งเสริมควรจะมีสภาพบังคับที่มีกำหนดโทษทางอาญา หรือใช้กฎหมายวิธีการปกครอง
รวมทั้งให้กฎหมายนี้ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม
อัธยาศัย เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖
เรื่อง ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาด้วย

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
นอกโรงเรียนลดบทบาทในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน มุ่งเน้นการส่งเสริม ประสานงาน และ
อำนวยความสะดวก ให้หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานในท้องถิ่น ชุมชน และสังคม
ในการดำเนินงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ ขอให้กระทรวงศึกษาธิการ
ไปพิจารณาให้ครอบคลุมยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖

๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องไม่ปิดกั้นการจัดการศึกษา โดยองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีมาตรการส่งเสริมยุทธศาสตร์การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และเอกชนสามารถจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย

๓.๔ ควรพิจารณาคำนิยามในร่างพระราชบัญญัติฯ คำว่า “สถานศึกษา”
ที่หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
นอกโรงเรียน นั้น มีความหมายยังไม่ชัดเจน ควรปรับแก้ให้หมายถึงสถานศึกษาที่จัดการศึกษา
ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานอกโรงเรียน

มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

เห็นควรอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ.
ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับ
ความเห็นตามประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๑
(ฝ่ายการศึกษา) ในข้อ ๑ - ๓ ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงาน
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ลงมติให้ส่ง
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาออกโรงเรียน พ.ศ. ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ
ไปเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยรับความเห็นและข้อสังเกตของ
สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ ไปพิจารณาด้วย

จึงเรียนมา เพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการตรวจพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

21 ก.ค. 2547

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖-๗

๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

(N235/C/ส)

ก.ค. ๕๐๕๖ ๒๐๗๗
พช.ผอ.
พช.ผ.
พช.จ. ๑๗ ๓๐ ๕๗
จนท. ๑๘ ๓๐ ๕๗
จนท. พิมพ์/ทาน ๑๘ ๓๐ ๕๗

บัญชีเอกสารแนบท้าย

๑. สำเนาหนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๑๐.๐๒/๑๙๔๔
ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ และร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้
๒. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๔.๑/๔
ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗
๓. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘.๓.๓/๕๙๑
ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗
๔. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๖/๓๙๒
ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗
๕. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๓/๑๐๒๗๖
ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗