

เรื่อง สิทธิเด็กอันเกี่ยวเนื่องกับความเสมอภาคทางการศึกษา กรณีคัดค้านนโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนขนาดเล็ก

ผู้ร้องที่ ๑ สภาการศึกษาทางเลือก โดยรองเลขาธิการสภาการศึกษาทางเลือกภาคเหนือ กับคณะรวม ๔ คน ได้ยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รับเป็นคำร้องที่ ๒๗๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๔) เห็นว่า นโยบายการยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกร้อง) เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาของเด็กนักเรียน โดยในเรื่องดังกล่าวผู้ร้องที่ ๑ ผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารสถานศึกษา หน่วยงานและกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนเกี่ยวข้องได้จัดสัมมนาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กแล้ว ต่างมีความเห็นร่วมกันว่าไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวและขอให้ผู้ถูกร้องยุติการดำเนินการ จึงได้ร้องเรียนเพื่อขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ

ผู้ร้องที่ ๒ เครือข่ายครูและผู้บริหารสถานศึกษาแห่งประเทศไทย โดยผู้ประสานงาน เครือข่ายครู ผู้บริหารสถานศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กับคณะรวม ๗ คน ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รับเป็นคำร้องที่ ๕๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖) เห็นว่า นโยบายการยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กของกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกร้อง) จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และประสิทธิภาพในการบริหาร ทั้งนี้ ผู้ร้องได้ลงพื้นที่ภาคสนามพร้อมทั้งได้จัดรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารสถานศึกษา หน่วยงานและกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวและขอให้ผู้ถูกร้องชะลอการดำเนินการ จึงได้ร้องเรียนเพื่อขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก สตรี และเสมอภาคของบุคคล ดังนี้

๑. นโยบายยุบ ควบรวม โรงเรียนของผู้ถูกร้องเป็นนโยบายที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาของเด็กนักเรียน ต้องให้รัฐจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องเป็น ภาคบังคับที่เด็กทุกคนสามารถเรียนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ รัฐจะต้องดำเนินการให้ได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้เด็กได้รับสิทธิในการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรมและสังคมของเด็ก การที่เด็กจะมีพัฒนาการในมิติต่าง ๆ ได้ การจัดการศึกษาย่อมต้องอยู่ในพื้นฐานแนวคิดที่เป็นเรื่องกระบวนการเรียนรู้อย่างหลากหลายโดยเรียนรู้ผ่านความสัมพันธ์กับครอบครัว ชุมชน สังคม วัฒนธรรม ในท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมเพื่อวิถีการดำรงชีวิตของเด็กสู่เป้าหมายการพัฒนาสูงสุดที่เด็กจะได้รับความสุขที่แท้จริง อันเป็นสุขภาวะที่เข้าใจคุณค่าแห่งการทำคุณงามความดีและเป็นประโยชน์กับสังคม

ส่วนรวม ดังนั้น การจัดการศึกษาเพื่อให้เด็กได้พัฒนาในมิติที่รอบด้าน เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องดำเนินการ และลงทุนเพื่อให้เด็กพัฒนาสู่เป้าหมายชีวิตที่มีความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์

๒. นโยบายการยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก โดยอ้างเหตุผลด้านงบประมาณว่ารัฐไม่อาจจัดงบประมาณเพื่อเพิ่มครูมาสอนให้เด็ก ๆ ในโรงเรียนขนาดเล็กได้ในแต่ละวิชาแต่ละชั้นให้ครบ ซึ่งสภาพขาดแคลนครูเป็นปัญหาในเรื่องมาตรฐานการศึกษาและหากโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีนักเรียนน้อย แต่มีครูสอนหลายคนก็เป็นเหตุให้ต้องใช้ทรัพยากรและการลงทุนในงบประมาณสูง กระทรวงศึกษาธิการ โดย สพฐ. จึงมีนโยบายยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนจำนวนน้อย เพราะไม่อาจจัดหางบประมาณมาดำเนินการดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างนี้เป็นเหตุผลที่ไม่สมเหตุสมผลและแสดงถึงนโยบายรัฐที่ยังไม่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นลำดับแรก และพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการศึกษา ซึ่งหากพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นความบกพร่องในการบริหารจัดการด้านงบประมาณที่อาจแก้ไขได้ เนื่องจากก่อนหน้านั้นรัฐได้สนับสนุนให้มีโรงเรียนขนาดเล็กมาโดยต่อเนื่อง และจะต้องจัดงบประมาณมาดำเนินการเพื่อจัดจ้างครูและพัฒนาครูอยู่แล้วพร้อมกับทำแผนการบริหารจัดการศึกษารวมทั้งจัดงบประมาณ แต่ต่อมารัฐก็ไม่อาจจัดหางบประมาณให้เพียงพอในการบริหารจัดการการศึกษาสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กได้ จึงเป็นการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น การใช้งบประมาณในการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ให้เด็ก โครงการจัดซื้อดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายจำนวนสูง แต่ได้ประโยชน์น้อย หากลดเงินงบประมาณจากการใช้จ่ายเพื่อจัดซื้อคอมพิวเตอร์ ก็จะเป็นหนทางที่นำเงินงบประมาณมาบริหารจัดการศึกษาพัฒนาเด็กในมิติของคุณภาพและเชิงคุณค่าด้านสุขภาวะ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์สูงสุดในตัวเด็กมากกว่าตามแนวทางการศึกษาที่เป็นเรื่องกระบวนการเรียนรู้ และความ เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และเป็นการคุ้มครองปกป้องสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จึงควรปรับ การบริหารงบประมาณใหม่แทนการใช้วิธีกำหนดนโยบายยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก

๓. นโยบายยุบ ควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กดำเนินการโดยใช้เพียงระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งอาศัย อำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ การดำเนินการดังกล่าวเป็น ผลให้เด็กเล็กต้องย้ายโรงเรียน และปรับตัวปรับพฤติกรรมการดำรงชีวิต โดยต้องเดินทางไกลขึ้น เด็กมี ความสุขลดน้อยลงเพราะไกลชุมชนและครอบครัวตนเอง เช่น เด็กเคยเดินหรือขี่จักรยานไปโรงเรียน ในเวลาระหว่างเรียนหนังสือและเวลากลางวันมีปูย่าตายายแวะเวียนไปเยี่ยมหลานที่โรงเรียน วิธีชีวิต ห่วงใยอาหาร ลักษณะดังกล่าวจะลดน้อยเลือนหายไป อีกทั้งบิดา มารดา ผู้ปกครองเด็กจะต้องมีค่าใช้จ่าย และภาระเพิ่มขึ้นจากการเดินทางส่งบุตรหลาน หรือจ้างรถยนต์เพื่อส่งบุตรหลานไปโรงเรียน ผลของการใช้ ระเบียบดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๘ (๑) (๔) (๕) และมาตรา ๘๐ (๑) (๓) และ (๔) และอนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็กซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี เป็นการกระทบสิทธิเด็กในทาง การศึกษา อันเป็นการลิดรอนสิทธิเด็กเป็นการทั่วไป รวมทั้งบุคคลในครอบครัวเด็กด้วย

๔. การจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบิดามารดา ผู้ปกครอง เด็ก รวมทั้ง ชุมชน เพราะโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ตั้งขึ้นในพื้นที่ชุมชนเพื่อให้เด็กได้เรียนรู้ สัมพันธ์ ใกล้ชิดกับครอบครัวและชุมชน วัฒนธรรมท้องถิ่นของตน อีกทั้งการเดินทางสะดวกแก่เด็ก และผู้ปกครอง ซึ่งนโยบายเดิมของรัฐจัดโรงเรียนขนาดเล็กตามนโยบายบ้าน วัด โรงเรียน แต่เมื่อกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการนโยบายยุบ คบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก กลับปรากฏว่ามีได้มีการดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นจากบิดามารดา ผู้ปกครองเด็ก และความเห็นของชุมชน สังคมทั่วไป เช่น กรณียุบ คบรวมโรงเรียนบ้านใหม่ตาแสงที่จังหวัดเลย ชุมชนมิได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ ก่อนยุบ คบรวมโรงเรียนเป็นเหตุให้หลังจากยุบแล้วชุมชนได้เรียกร้องให้มีการเปิดโรงเรียนและเพิ่มครูสอน เพื่อให้เด็กได้เรียนใกล้บ้านและชุมชนของตน ซึ่งเด็กมีความสุขมากกว่าการไปเรียนที่โรงเรียน บ้านนาข้าวที่ไกลจากบ้านและชุมชนของเด็ก การจัดการศึกษาพื้นฐานโดยมิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เป็นการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทยโดยเจ้าหน้าที่รัฐรวมทั้งรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจรับรู้ในนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๘๗ (๒) (๔) ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเห็นได้ว่า การไม่ได้จัดกระบวนการรับฟังความเห็นจากประชาชนก่อนกำหนดนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดภาระและปัญหาแก่ประชาชน ละเมิดต่อสิทธิเด็กจนมีผู้ออกมาคัดค้านนโยบายดังกล่าว

๕. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดการการศึกษา กับชุมชน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๐ (๔) แต่ปรากฏว่ารัฐคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว น้อยมาก เป็นเหตุให้การดำเนินการนโยบายดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อช่วยโรงเรียน อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้กับเด็กนักเรียนในโรงเรียนที่ถูกยุบ คบรวม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในงบประมาณปีต่อปี มิได้มีการจัดเตรียมไว้ ซึ่งในระยะยาวรัฐจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยช่วยสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับโรงเรียนขนาดเล็กให้เพียงพอและเร่งบริหารจัดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานนั้นให้เป็นของท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากกรณี “แก่งจันทร์โมเดล”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะตรวจสอบ) มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และสอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓ ข้อ ๒๘ ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ โดยการกระทำของหน่วยงานรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นลำดับแรก เด็กจะต้องได้รับการศึกษาบนพื้นฐาน

ของโอกาสที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาภาคบังคับที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายซึ่งต้องไม่มีเด็กที่เข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา

๒. กระทรวงศึกษาธิการควรปรับการบริหารจัดการด้านงบประมาณในการบริหารการศึกษาสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยคำนึงถึงหลักการดังกล่าวในข้อ ๗.๑ ซึ่งควรปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่จำเป็น และไม่คุ้มค่ากับการลงทุน นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการควรปรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการศึกษาโดยเน้นเป้าหมายในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา หลักสูตร วิธีการสอน รวมทั้งระดมบุคลากรที่มีศักยภาพ เช่น ประชาชนชาวบ้าน เพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับวิถีชุมชนในแต่ละพื้นที่

๓. กระทรวงศึกษาธิการควรพิจารณายกเลิกหรือปรับปรุงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และพิจารณาทบทวนแก้ไขมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในการได้รับการศึกษาของเด็ก ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และหลักการรัฐธรรมนูญ

๔. คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้กระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา โดยที่กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดงบประมาณเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๕. คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของบิดามารดา ผู้ปกครอง ชุมชนและภาคประชาสังคม ภายใต้แนวคิดรูปแบบและกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย ผ่านความสัมพันธ์กับครอบครัว ชุมชน สังคม วัฒนธรรมในท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เด็กได้รับการพัฒนาในมิติที่รอบด้านและนำไปสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์