

โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์
ความจำเป็นของระบบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ
กรณี สถาบันศึกษาปอเนาะ

โดย
ว่าที่ร้อยตรี นิติชาณ บริสุทธิ์
รหัสประจำตัว ๓๗๖๐
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
ตามหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๗
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘

โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง ความจำเป็นของระบบอนุญาตจัดตั้ง โรงเรียนนอกระบบ กรณี สถาบันศึกษาปอเนาะ

โดย ว่าที่ร้อยตรี นิติชาณ บริสุทธิ์

๑. โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง ความจำเป็นของระบบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ กรณี สถาบันศึกษาปอเนาะ

ผู้จัดทำโครงการปฏิบัติหน้าที่นิติกร กลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักงานศึกษาธิการ
จังหวัดสุโขทัย ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจหน้าที่
ในเขตจังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา
และแผนปฏิบัติการ ส่งการ กำกับ ดูแล เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ
หรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ
ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ การนิเทศ และแนะแนวการศึกษาทุกระดับ
และทุกประเภท รวมทั้งติดตามและประเมินผลระบบบริหารและการจัดการศึกษา ส่งเสริมและประสานงาน
การศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเกี่ยวกับการ
การจัดการศึกษาเอกชน ซึ่งผู้จัดทำโครงการรับผิดชอบงานเกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านกฎหมาย
นิติกรรม การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การอุทธรณ์และร้องทุกข์
ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดีปกครอง คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ
ของรัฐ ทั้งนี้ จากการที่ผู้จัดทำโครงการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านกฎหมาย
ได้มีความสนใจเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน
พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ วรรคสอง กำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ
ไว้ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน
การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ ซึ่งการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะมีความจำเป็น
ที่จะต้องขออนุญาตหรือไม่ จึงเห็นสมควรนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งรัฐพึงใช้
ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น ตามมาตรา ๗๗^๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และเป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

^๑ มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น
หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้
เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย
เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๑.๑ ความเป็นมาและสภาพปัญหา

(๑) กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาใด

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความจำเป็นต้องถูกตราขึ้นเป็นการกำหนดหลักการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหารภายในโรงเรียนเอกชนเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โรงเรียนเอกชนมีความพร้อมในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้รับการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐจะมีหน้าที่ในการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้แก่โรงเรียนเอกชนเพื่อใช้ในการจัดการศึกษา สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมการอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ทั้งนี้ สำหรับการจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบต้องได้รับอนุญาตตามประเภทและลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด

(๒) มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย/กฎ

คำนิยามของคำว่า “โรงเรียนนอกระบบ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา และให้หมายความรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ ซึ่งมาตรา ๑๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะสามารถดำเนินการจัดการศึกษาตามประเภทและลักษณะของโรงเรียนนอกระบบได้ ซึ่งเป็นการใช้ระบบอนุญาตมาเป็นมาตรการในการควบคุมการจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ โดยเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อนุญาตในกรุงเทพมหานคร และได้มอบอำนาจผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้^๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ขออนุญาตจากจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา และศึกษาธิการจังหวัด ในกรณีที่ขออนุญาตจากจังหวัดอื่น ๆ โดยการอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบจะต้องเป็นไปตามประเภท

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

^๒ มาตรา ๑๒๐ การจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

ประเภทและลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ที่ ๒๓๗/๒๕๖๐ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ผู้อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

และลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้กำหนดไว้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการใช้มาตรการควบคุมในการจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบก็เพื่อให้โรงเรียนนอกระบบมีความพร้อมในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้รับการศึกษาตามนโยบายที่รัฐกำหนด ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้โรงเรียนเอกชนมีความพร้อมในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้รับการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐจะมีหน้าที่ในการกำกับติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตามนโยบายที่กำหนดเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ

คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ได้กำหนดประเภทของโรงเรียนนอกระบบแบ่งเป็น ๗ ประเภท^๔ ดังนี้

(๑) ประเภทสอนศาสนา เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะการสอนศาสนา

(๒) ประเภทศิลปะและกีฬา เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาเกี่ยวกับ ดนตรี ศิลปะ และกีฬา

(๓) ประเภทวิชาชีพ เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาเกี่ยวกับวิชาชีพ เพื่อให้นักเรียนนำไปประกอบอาชีพหรือเพิ่มเติมทักษะในการประกอบอาชีพ

(๔) ประเภททดวิชา เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เสริมความรู้บางรายวิชา ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๕) ประเภทสร้างเสริมทักษะชีวิต เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เสริมสร้าง ความคิด เชาวน์ปัญญา และทักษะอื่น

(๖) ประเภทศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) เป็นศูนย์การศึกษาที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา)

(๗) ประเภทสถาบันศึกษาปอเนาะ เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นทางเลือกหนึ่งของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ

ผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นบุคคลธรรมดาจะต้องแนบรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนนอกระบบมาพร้อมกับคำขอและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ออกตามความในตามมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยผู้อนุญาตจะต้องออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบตามข้อ ๖^๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว มีการตรวจสอบคำขอพร้อมเอกสารและหลักฐาน รวมถึงตรวจสอบว่า

^๔ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียนการจัดการเรียนการสอน และหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

^๕ ข้อ ๖ เมื่อผู้อนุญาตได้รับคำขอพร้อมเอกสารและหลักฐานครบถ้วนแล้ว ให้ผู้อนุญาตตรวจสอบคำขอพร้อมเอกสารและหลักฐานนั้น และตรวจสอบด้วยว่าผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ ตลอดจนได้ปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบตามหมวด ๒ หรือไม่

ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติและการไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับการนิยัตินักเรียนในระบบ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี
- (๔) มีความประพฤติเรียบร้อยไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (๕) เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข

- (๖) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๗) ไม่เคยถูกออกจากราชการโดยมีความผิด เว้นแต่ได้ถูกออกจากราชการมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบ
- (๘) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้ถูกเพิกถอน ใบอนุญาตดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบ
- (๙) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๑๐) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและได้พ้นโทษ มาแล้วไม่ถึงห้าปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

นอกจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ จะมีมาตรการควบคุม การจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบในการอนุญาตดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดมาตรการในการลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางอาญา ตามมาตรา ๑๔๗^๖ ในกรณีที่ผู้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบโดยไม่ได้รับ ใบอนุญาต ส่วนในกรณีอื่นที่ได้มีการกระทำความผิดและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มีความผิดนั้น มีอัตราโทษปรับเพียงสถานเดียว ก็มีมาตรการปรับเป็นพินัย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

(๓) สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

จากการที่ผู้จัดทำโครงการได้ศึกษามาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว ยังพบว่า มีโรงเรียนนอกระบบ ประเภทสถาบันศึกษา ปอเนาะ ที่ไม่ได้ขออนุญาตจัดตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายจำนวนหลายแห่ง เช่น โรงเรียนอัลอูลูลูลอิสลามมีเยห์ หรือปอเนาะซ็อมมา ตำบลบ่อทอง อำเภอนองจิก จังหวัดปัตตานี จัดตั้งโดยไม่ได้อำนาจอนุญาตให้ถูกต้อง

หากเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบตามประเภทที่ขออนุญาตให้แก่ผู้ขอรับ ใบอนุญาตนั้น แต่หากตรวจพบว่ามิชอบได้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตส่งไม่อนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๑๔๗ ผู้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒๐ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จนเจ้าของปอเนาะถูกศาลจังหวัดปัตตานี พิพากษาลงโทษจำคุก ๒ เดือน และปรับอีก ๘,๐๐๐ บาท และยังมีสถาบันศึกษาปอเนาะที่มีปัญหาเรื่องที่ตั้งไม่ถูกต้อง เช่น ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน บางแห่งตั้งอยู่ในที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิไม่ได้ จึงกลายเป็นปอเนาะที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สามารถขอใบอนุญาตได้ รวมทั้งข้อ ๖^๗ แห่งกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนในระบบ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ “โต๊ะครู” ผู้เป็นเจ้าของสถาบันศึกษาปอเนาะ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงในพื้นที่ตั้งของสถาบันศึกษาปอเนาะและครอบครัวเจ้าของสถาบันศึกษาปอเนาะส่วนใหญ่ไม่มีผู้ใดมีการศึกษาถึงขั้นปริญญาตรีทำให้สถาบันศึกษาปอเนาะใน ๓ จังหวัด คือ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส และ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา มีสถาบันศึกษาปอเนาะที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องประมาณ ๑๐๐ แห่ง^๘ และไม่สามารถขอใบอนุญาตได้

สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นสถานที่ให้ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามที่เก่าแก่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการศึกษาด้านศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม ซึ่งหลักประการสำคัญของศาสนาอิสลามมีหลักปฏิบัติต้องเรียนรู้ตั้งที่ศาสดาได้บอกไว้ว่า “จงศึกษาตั้งแต่อยู่ในเปลจนกระทั่งตาย” การก่อตั้งปอเนาะในอดีตจะเริ่มจากผู้ที่มีความรู้แตกฉานในด้านศาสนาแล้วมาเปิดสำนักขึ้น ซึ่งอาจจะเริ่มจากผืนป่าก่อนในพื้นที่ที่ไม่มีหมู่บ้านโดยมาทำการสร้างบ้านอยู่เพื่อสอนศาสนาเมื่อชาวบ้านที่นับถือศาสนาอิสลามได้ทราบการเปิดสถาบันศึกษาปอเนาะก็เลยเข้ามารำเรียนจนกระทั่งมีการตั้งบ้านเรือนในบริเวณสถาบันศึกษาปอเนาะกลายเป็นหมู่บ้าน หรืออาจจะเริ่มจากหมู่บ้านก่อนแล้วมีผู้ที่มีความรู้แตกฉานในด้านศาสนาเข้ามาเปิดสำนักขึ้นก็ได้ ซึ่งชาวบ้านในบริเวณนั้นก็จะเป็นประกอบอาชีพเกษตรกรรมและทำมาหากินในบริเวณนั้น เมื่อถึงเวลาก็จะเข้ามารำเรียนซึ่งไม่จำกัดอายุของผู้เรียนและไม่กำหนดจำนวนปีที่สำเร็จหลักสูตร จนการศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะกลายเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชนอิสลาม ซึ่งแต่เดิมการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะสามารถจัดตั้งได้โดยการจดทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ที่เป็นผู้สอนจะเรียกว่า “โต๊ะครู” ซึ่งกำหนดให้จะต้องมีความรู้ด้านศาสนาอิสลามเป็นอย่างดีเป็นที่เคารพนับถือของชุมชนเป็นเจ้าของสถาบันศึกษาปอเนาะจึงจะเป็นผู้จดทะเบียนจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ซึ่งข้อ ๓^๙ แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ พ.ศ. ๒๕๔๗

^๗ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕, น. ๓.

^๘ ผู้จัดการออนไลน์, “ที่ปรึกษา คอ.บต.ยื่น ๖ ข้อเสนอเร่งแก้ปัญหาสถาบันปอเนาะจัดตั้งไม่ถูกต้องกฎหมาย” ผู้จัดการออนไลน์ (๒๖ กันยายน ๒๕๖๓), <<https://mgronline.com/south/detail/9630000098622>> สืบค้นเมื่อ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔

^๙ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“สถาบันศึกษาปอเนาะ” หมายความว่า สถาบันสังคมของชุมชนอิสลามที่เสริมสร้างการเรียนรู้ในทางศาสนาอิสลามและวัฒนธรรมอิสลาม เพื่อเสริมสร้างให้สมาชิกในชุมชนมีความรู้และความประพฤติที่ดีงามในการดำรงชีพอย่างสันติสุขและมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ

กำหนดให้สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นสถาบันสังคมของชุมชนอิสลาม ต่อมาเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้มีการออกประกาศกำหนดให้สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นประเภทของโรงเรียนนอกระบบ^{๑๐} ซึ่งการจัดตั้งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลทำให้โต๊ะครูจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบด้วยซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของโต๊ะครูที่ไม่มีคุณสมบัติ ตัวอย่างเช่น ผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี แต่โต๊ะครูส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี หากโต๊ะครูจะจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะจะต้องไปศึกษาต่อระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่านั้น หรือไม่ก็จะต้องหาบุคคลผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีมาจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะแทนซึ่งไม่เป็นไปตามวิถีชีวิตของชุมชนอิสลามที่ให้โต๊ะครูเป็นเจ้าของสถาบันศึกษาปอเนาะซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของชุมชนอิสลามในพื้นที่ การนำระบบใบอนุญาตดังกล่าวมาใช้จึงมีผลกระทบเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและเป็นภาระของโต๊ะครูโดยตรง และหากโต๊ะครูไม่สามารถจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะได้ก็จะกระทบต่อประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามตามไปด้วยซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามและวิถีชีวิตของชุมชนอิสลามในพื้นที่ที่จะต้องเข้ามาศึกษาเรียนรู้ด้านศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม

สถาบันศึกษาปอเนาะก็เปรียบได้กับเป็นสถาบันทางศาสนาอิสลามเช่นกัน เพราะได้มีการเผยแพร่คำสอนของศาสนาอิสลามการใช้ชีวิตของประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม หากเปรียบเทียบโต๊ะครูก็เป็นเสมือนผู้เผยแพร่ศาสนาอิสลาม อย่างเช่นในศาสนาพุทธก็ต้องมีวัดและมีพระเป็นผู้เผยแพร่ศาสนาพุทธให้แก่ประชาชนชาวพุทธ โดยผู้ปกครองดูแลวัดคือเจ้าอาวาส แต่เมื่อกำหนดให้สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นประเภทของโรงเรียนนอกระบบมีผลทำให้ผู้ที่เป็นผู้เผยแพร่ศาสนาอิสลามอย่างเช่นโต๊ะครูจะจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะได้จะต้องมีคุณสมบัติต่าง ๆ อย่างเช่นต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี แต่ในการจัดตั้งวัดในศาสนาพุทธก็ได้กำหนดให้เจ้าอาวาสจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี อีกทั้ง สถาบันศึกษาปอเนาะจะต้องจัดการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางของสถาบันศึกษาปอเนาะ พุทธศักราช ๒๕๖๑^{๑๑} หลักสูตรดังกล่าวเป็นการจัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับศาสนาอิสลามที่นำมาใช้กับประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามที่เข้าไปเรียนรู้ในสถาบันศึกษาปอเนาะ แต่วัดไม่จำเป็นต้องจัดทำหลักสูตรมาใช้กับประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธที่เข้าไปทำบุญหรือเข้าไปอุปสมบท รวมถึงวัดบาทหลวงในศาสนาคริสต์ก็ไม่ต้องจัดทำหลักสูตรมาใช้กับประชาชนที่นับถือศาสนาคริสต์ที่เข้าไปโบสถ์ นอกจากนี้ การจัดตั้งวัดในศาสนาพุทธ^{๑๒}

๑๐

๑๑

๑๐ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, น. ๓.

๑๑ นายสุชาติ ชิริยานนท์, “เอกสารเกี่ยวกับหลักสูตรแกนกลางของสถาบันศึกษาปอเนาะ พุทธศักราช ๒๕๖๑/ อิจเราะฮ์ศักราช ๑๔๓๙” (สำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดสงขลา, ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒) <<https://www.skprivate.go.th/group/detail/151>> สืบค้นเมื่อ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗

๑๒ ระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่าด้วยการจัดทำทะเบียนวัดในพระพุทธศาสนา พ.ศ. ๒๕๕๒

และการจัดตั้งวัดบาทหลวงในศาสนาคริสต์^{๑๓} ใช้ระบบการขึ้นทะเบียนเพื่อตรวจสอบและติดตามกิจกรรม ซึ่งจะมีระดับความเข้มงวดน้อยกว่าการใช้ระบบอนุญาตในการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมระหว่างศาสนาอิสลามกับศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะก็เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งของชุมชนในการให้ความรู้ทางด้านศาสนาอิสลาม ภาษา วัฒนธรรมอิสลาม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม ภายในชุมชน จึงเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งเป็นการเรียนเสริมความรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลามไม่จำกัดอายุของผู้เรียน และไม่ใช้การศึกษาในหลักสูตรขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด อีกทั้ง ใบประกาศนียบัตร หรือหลักฐานแสดงการจบหลักสูตรของสถาบันศึกษาปอเนาะก็ไม่สามารถนำไปใช้ในการศึกษาต่อในระดับปริญญาหรืออนุปริญญาได้ ใบประกาศนียบัตรการสำเร็จหลักสูตรในสถาบันศึกษาปอเนาะ เป็นสิ่งที่แสดงถึงความรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม ภาษา วัฒนธรรมอิสลาม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือกระทบต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการศึกษาของประเทศแต่อย่างใด

ดังนั้น จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้มีการออกประกาศกำหนดให้สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นประเภทของโรงเรียนนอกระบบ ซึ่งการจัดตั้งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการนำระบบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบมาใช้โดยไม่จำเป็นกับการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของชุมชนอิสลามในพื้นที่ส่งผลกระทบให้เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและเป็นภาระของโต๊ะครูโดยตรง และหากโต๊ะครูไม่สามารถจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะได้ ก็จะกระทบต่อประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามตามไปด้วยซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามและเป็นวิถีชีวิตของชุมชนอิสลามในพื้นที่ที่จะต้องเข้ามาศึกษาเรียนรู้ด้านศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมระหว่างศาสนาอิสลามกับศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบไม่ได้นำมาใช้กับศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์ด้วย อีกทั้ง การจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือกระทบต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการศึกษาของประเทศแต่อย่างใด ซึ่งรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นไปตามมาตรา ๗๗^{๑๔} แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๒ วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้มีการออกประกาศกำหนดให้สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นประเภทของโรงเรียนนอกระบบ ซึ่งการจัดตั้งจะต้องได้รับ

^{๑๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยแนวทางพิจารณาในการจัดตั้งวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก พ.ศ. ๒๕๖๔

^{๑๔} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑.

ใบอนุญาตจากผู้อนุญาต ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการนำระบบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบมาใช้โดยไม่จำเป็นกับการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ ผู้จัดทำโครงการจึงได้วิเคราะห์แนวทางในการแก้ปัญหา ตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย^{๑๕} ซึ่งเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งของชุมชนในการให้ความรู้ทางด้านศาสนาอิสลาม ภาษา วัฒนธรรมอิสลาม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมภายในชุมชน วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะมีลักษณะเป็นการเผยแพร่ศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมภายในชุมชนเป็นวิถีชีวิตของคนที่มีนิกายศาสนาอิสลามในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างจากโรงเรียนนอกระบบที่มีลักษณะเป็นการจัดการศึกษาให้แก่ผู้เรียนซึ่งรัฐจะต้องควบคุมให้มีความพร้อมในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้รับการศึกษาตามนโยบายที่รัฐกำหนด โดยรัฐจะมีหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ ดังนั้น สถาบันศึกษาปอเนาะจึงไม่สมควรที่จะถูกกำหนดให้เป็นประเภทของโรงเรียนนอกระบบ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อเผยแพร่ศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมภายในชุมชน ซึ่งศาสนาอิสลามจะมุ่งสอนให้ผู้ที่มีนิกายกระทำแต่ความดีตามคำสอนของพระผู้เป็นเจ้า เช่น การดำเนินชีวิตที่ดีอันเป็นที่ยอมรับของสังคมมีบุคลิกภาพที่ดี ดำรงอยู่ในศีลธรรม เป็นคนที่มีจิตสำนึกที่ห่วงใย มีเมตตา มีความรัก ซื่อสัตย์ต่อผู้อื่น รู้จักปกป้องสิทธิของตน ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น เป็นผู้มีความเสียสละไม่เห็นแก่ตัว และหมั่นใฝ่หาความรู้ กระทำกิจการงานที่มีความเหมาะสมกับตนเองและสังคม ขณะเดียวกันต้องออกห่างจากการงานที่ไม่ดีที่สร้างความเสื่อมเสียอย่างสิ้นเชิง เป็นต้น ไม่มีลักษณะที่กระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ สังคม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง ซึ่งรัฐไม่จำเป็นจะต้องใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเข้ามาควบคุมการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการทำกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนที่มีความเข้มงวดสูง

จากการพิจารณาพื้นที่ที่ตั้งของสถาบันศึกษาปอเนาะจะมีการจัดตั้งอยู่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะมีปัญหาเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายก่อความไม่สงบภายในพื้นที่ ซึ่งเมื่อผู้ก่อการร้ายได้ดำเนินการก่ออาชญากรรมความไม่สงบในพื้นที่ขึ้น เช่น วางระเบิดในที่ชุมชน การใช้อาวุธปืนยิงบุคคล การปล้นคลังอาวุธของทหาร เป็นต้น ผู้ก่อการร้ายก็มักจะเข้าไปหลบซ่อนตัวอยู่ในสถาบันศึกษาปอเนาะ ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ทำให้สถาบันศึกษาปอเนาะถูกมองจากสังคมภายนอกว่าเป็นสถานที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้ายก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจเป็นเหตุผลการรัฐจะต้องมีการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเข้ามาควบคุมการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ ซึ่งวัตถุประสงค์ของสถาบันศึกษาปอเนาะจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งของชุมชนในการให้ความรู้ทางด้านศาสนาอิสลาม ภาษา วัฒนธรรมอิสลาม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมภายในชุมชน จึงเห็นว่ารัฐไม่จำเป็นจะต้องใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเข้ามาควบคุมที่มีความเข้มงวดสูงตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายก่อความไม่สงบภายในพื้นที่ไม่ควร

^{๑๕} คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

ใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเข้ามาควบคุมการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะที่มีวัตถุประสงค์ในการเผยแผ่ศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมภายในชุมชน และรัฐสามารถที่จะป้องกันหรือปราบปรามไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายก่อความไม่สงบภายในพื้นที่ได้โดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การควบคุมการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ เช่น การลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย การดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น

ผู้จัดทำโครงการพิจารณาแล้วเห็นว่า สามารถใช้มาตรการอื่นที่ดีกว่าเพื่อให้คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของสถาบันศึกษาปอเนาะ ซึ่งหากมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้ายก่อความไม่สงบภายในพื้นที่ ภาครัฐก็สามารถป้องกันหรือปราบปรามได้ การที่รัฐสามารถตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานดังกล่าวได้จะต้องมีข้อมูลของสถาบันศึกษาปอเนาะที่ได้รับจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบการจดทะเบียนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและติดตาม และเพื่อเป็นการประกอบการตัดสินใจของประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามในการเข้ามาศึกษาหาความรู้ในสถาบันศึกษาปอเนาะ กล่าวคือ โຕะครูที่จะจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ด้านศาสนาอิสลามเป็นอย่างดีเป็นที่เคารพนับถือของชุมชนเป็นเจ้าของสถาบันศึกษาปอเนาะ รัฐก็อาจจะเข้ามากำกับดูแลในการรับรองคุณสมบัติและกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะเพิ่มเติม เช่น จะต้องเป็นผู้ไม่เคยมีประวัติอาชญากรรม ไม่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นต้น รวมถึงความรู้ของผู้ที่จะมาเป็นโຕะครู ซึ่งรัฐก็สามารถตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของสถาบันศึกษาปอเนาะได้โดยไม่มีความเข้มงวดสูง ดังนั้น การใช้ระบบการจดทะเบียนแบบเดิม ตามหลักการในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้โຕะครูสามารถจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะได้โดยการจดทะเบียนเป็นสถาบันสังคมของชุมชนอิสลาม จึงมีความเหมาะสมกว่าการใช้ระบบอนุญาตจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะเป็นโรงเรียนนอกระบบ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้จัดทำโครงการ จึงเห็นสมควรใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

(๑) ยกเลิกประเภทสถาบันศึกษาปอเนาะออกจากประเภทของโรงเรียนนอกระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อไม่ให้ใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเข้ามาควบคุมการจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ

(๒) กำหนดให้สถาบันศึกษาปอเนาะจะต้องมีการจัดตั้งโดยการจดทะเบียนตามหลักการในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามแนวทางเดิม

(๓) กำหนดให้รัฐจะต้องเข้าไปตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของสถาบันศึกษาปอเนาะ อยู่เสมอเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

๑.๓ ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์แนวทางในการแก้ปัญหา ผู้จัดทำโครงการ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) ให้ยกเลิกข้อความ ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า

“โรงเรียนนอกระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่น ในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา และให้หมายความรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ”

และให้ใช้ข้อความนี้แทน

“โรงเรียนนอกระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่น ในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา และให้หมายความรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา)”

(๒) ให้ยกเลิกข้อความ ในข้อ ๑ (๗) แห่งประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษา เอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอน และหลักสูตร ของโรงเรียนนอกระบบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติว่า

“(๗) ประเภทสถาบันศึกษาปอเนาะ เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นทางเลือกหนึ่งของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ”

(๓) ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะฉบับใหม่ โดยใช้หลักการในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการจดทะเบียนจัดตั้ง สถาบันศึกษาปอเนาะ

(๔) รัฐจะต้องกำหนดแผนการเข้าไปตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของ สถาบันศึกษาปอเนาะ อย่างน้อย ๑ ครั้ง/เดือน และดำเนินการเข้าไปตรวจสอบตามแผนที่กำหนด เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

๒. ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการนี้

ผู้จัดทำโครงการได้รับทราบถึงวัตถุประสงค์ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระบบอนุญาต จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการอนุญาตจัดตั้งสถาบันศึกษาปอเนาะ โดยการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้สอดคล้องกับ มาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎกระทรวง และคำแนะนำของคณะกรรมการ พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว และสามารถ นำไปประยุกต์ใช้กับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงการใช้บังคับกฎหมายให้ดีขึ้นได้