

สถานพื้น อุดมศึกษาเอกชน รัฐธรรมนูญใหม่ เปิดกว้างแค่ไหน

นพดล ปกรณ์นิมิตดี

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

(บทความนี้ได้รับการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์สยามธุรกิจ ฉบับวันที่ 16-19 มิถุนายน 2550)

โดยที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ และได้มีการจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวางนั้น

ผู้เขียนในฐานะประชาชนที่เป็นนักวิชาการสังกัดสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงใคร่ที่จะแสดงความคิดเห็น ในเนื้อหาแห่งร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเผยแพร่แก่ประชาชน เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ซึ่งมีอยู่ 2 มาตรา ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อเป็นการร่วมแสดงความคิดเห็น ที่ยังไม่ค่อยแน่ใจว่า การส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากรัฐ ที่อาจสะท้อนภาพให้เห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 จะมีผลก่อให้เกิดเป็นรูปธรรมได้มากน้อยเพียงใด ภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ผ่านการลงประชามติและมีผลบังคับใช้

ข้อมูลจากเอกสารร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความคิดเห็น ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หน้า 29 และหน้า 228

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๘

สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา

มาตรา ๔๘ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐ

เหตุผลประกอบ ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 48

กำหนดบทบาทของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาและให้หลักประกันด้านคุณภาพของการศึกษา โดยรัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนและจัดสรรทรัพยากรในการสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งทำให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากสามารถเข้าถึงการศึกษา (access to education) อย่างเท่าเทียมผู้อื่น และเพิ่มการคุ้มครองการจัดการศึกษานอกระบบให้สามารถกระทำได้ และรัฐต้องให้การส่งเสริม

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ไม่มีการแก้ไขจากเดิม)

มาตรา ๒๕๓ ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ บทบัญญัติในส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและ สื่อมวลชน ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับการบริการ สาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามมาตรา ๘๐ (๖) และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา ๘๖ (๕) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 48 กับ 49 กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และ การเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 วรรคสาม บัญญัติว่า “**การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ**” ซึ่งการจัดการศึกษาอบรมของเอกชนในที่นี้ ได้หมายความรวมถึง สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาอันหมายถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ ที่บังคับให้รัฐจำต้องเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ความว่า

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตามที่กฎหมายบัญญัติและ**ให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ** ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยที่ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

บัญญัติว่า ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษาหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชน และประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้ โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

คำว่า สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญา หมายถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั่นเอง ความในวรรคสามของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงเป็นที่มาของการออกพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ฉบับใหม่ แทนพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ที่ได้ประกาศใช้มาแล้วเป็นเวลาเกือบ 20 กว่าปี จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้ตอนท้ายของมาตรา 43 วรรคสามจะใช้คำว่า ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่มีถ้อยคำว่า..... **และส่งเสริมจากรัฐ** ต่อท้าย ดังร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่ มาตรา 48 ก็ตาม (หมายเหตุ ถ้อยคำว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ได้ถูกตัดทิ้งออกจากท้ายบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) แต่ทว่าในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ก็ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับการอุดหนุนและการส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามความในหมวด 6 ดังนี้

หมวด ๖

การอุดหนุนและส่งเสริม

มาตรา ๗๐ ให้รัฐอุดหนุนและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังต่อไปนี้

(๑) ให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านต่างๆ

(๓) ยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าประเภทครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษา และการวิจัยโดยการรับรองของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

ประเด็นปัญหาที่น่าคิดเมื่อนำมาตรา 70 ดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 48 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 293 ตามร่างซึ่งบังคับให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติในส่วนที่ 8 ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ในการศึกษาให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมาย ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 293 ก็คือ การปรับปรุงกฎหมายที่ได้ออกไปแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 นั้นเอง อันได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และอื่นๆ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 เท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่น่าคิดก็คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 48 วรรคสาม ตอนท้าย ที่ว่าย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐ มีขอบเขตมากน้อยเพียงใด ซึ่งรัฐธรรมนูญ ปี 40 เดิม แม้ไม่มีถ้อยคำว่า ส่งเสริมจากรัฐ แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ก็มีหมวดว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมจากรัฐอยู่แล้ว แต่ทว่ามาตรา 70 ดังกล่าว ในช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังมากน้อยเพียงใด เป็นสิ่งที่อยากฝากให้ช่วยกันขบคิดในเรื่องปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้เขียนจึงขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ถ้าสมมติภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการลงประชามติ ทางสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อันเป็นหน่วยงานต้นเรื่อง มีความเห็นว่าตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากรัฐ ตามมาตรา 70 อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามที่ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 293 ที่ได้กำหนดให้ต้องกระทำอีก เพราะมีอยู่แล้ว อะไรจะเกิดขึ้น คำว่า ส่งเสริมจากรัฐ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 48 ตอนท้าย ซึ่งหมายความรวมถึงการส่งเสริม

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากรัฐ ด้วย อาจเป็นเพียงถ้อยคำที่เป็นสีสนให้กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยไม่มีผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างไร

การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของบ้านเรานั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือรัฐ และสังคม ในการจัดการศึกษา อยู่ส่วนหนึ่งเป็นอย่างมาก ซึ่งแรกเริ่มนั้น การศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะ ที่รัฐพึงต้องจัดให้แก่ประชาชน แต่เมื่อรัฐไม่สามารถจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะขาดแคลนงบประมาณในช่วงระยะแรกๆ รัฐจึงได้เปิดทางให้เอกชนได้เข้ามาช่วยในเรื่องการจัดการศึกษา แม้ว่าขณะนี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะมีจำนวนมากขึ้นแล้วก็ตาม (มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน แห่ง, มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน แห่ง, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อีก แห่ง รวมเป็น แห่ง นี้ยังไม่นับรวมวิทยาลัยชุมชน และสถาบันวิชาชีพ ที่เทียบเท่ากับวิทยาลัย) แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะรองรับกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ฉะนั้น การสนับสนุนจากรัฐ ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ บุคลากร สถานที่ และความร่วมมือด้านวิชาการ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงน่าจะยังเป็นสิ่งที่ภาครัฐยังพึงต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไม่สามารถเปรียบเทียบได้กับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป การอุดหนุนและส่งเสริมจากรัฐ อย่างจริงจัง แก่เอกชน ที่ช่วยรัฐในเรื่องบริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล ประกอบกับบัณฑิตที่จบในชั้นระดับอุดมศึกษา คือกำลังหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ การสนับสนุนงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงไม่ต่างกับเหตุผลของการสนับสนุนงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

คำถามที่เป็นบทสรุปสำหรับผู้เขียน ในบทความนี้เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในส่วนที่ 8 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 48 วรรคสาม ที่ว่า “การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐ” นี้ ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมถ้อยคำท้ายประโยคนี้ เป็นว่า “และส่งเสริมเฉกเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ” หรือไม่? เพราะถ้าเพิ่มเติมเข้าไป ก็จะทำให้ถ้อยคำนี้ เป็นการผูกพันให้รัฐจำต้องให้การสนับสนุนสถานศึกษาเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้