

## รกรับ-ส่งนักเรียนที่ปลอดภัยได้มาตรฐานกับความจำเป็นทางการศึกษา<sup>๑</sup>

โดย นายพิสิษฐ์ วงศ์เจียรธนา  
 นิติกรชำนาญการพิเศษกองกฎหมาย  
 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

### ๑. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“การเดินทาง” ถือเป็นกิจวัตรประจำวันอย่างหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มนักเรียนที่มีความจำเป็นต้องอาศัยยานพาหนะในการเดินทางเพื่อไปศึกษาเล่าเรียนยังโรงเรียน เพราะถ้าพวกเขาไม่สามารถเดินทางไปโรงเรียนได้ เนื่องจากไม่มียานพาหนะที่ปลอดภัยและได้มาตรฐานไปรับ-ส่ง แล้วย่อมหมายความว่า แม้จะได้รับความเสมอภาคทางการศึกษาจากรัฐ แต่อาจถูกปิดกั้นโอกาสในการที่จะเดินทางเพื่อเข้าถึงระบบการศึกษา นั่นเอง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้บัญญัติหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานด้านการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้แก่ประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๔ โดยมีสาระสำคัญคือการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการ อันได้แก่ การจัดให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การดูแลเด็กเล็กให้ได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนวัยเรียนเพื่อให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมด้วยการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาในระบบต่าง ๆ ตามความต้องการอย่างมีมาตรฐาน เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ เชี่ยวชาญตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ รวมถึงการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดผ่านกองทุนช่วยเหลือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

หากพิจารณาดี ๆ จะเห็นได้ว่า การเข้าถึงความเสมอภาคทางการศึกษาของบ้านเรามากจะถูกกล่าวถึงแต่เฉพาะในเรื่องการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน เช่น การให้โอกาสในการเรียนฟรี การให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มีคุณภาพในสถานศึกษา และการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาให้แก่เด็กเล็กหรือผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่จริงแล้ว “การเดินทางเพื่อไปศึกษาหาความรู้” ก็สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน และ “การสร้างคนให้มีความรู้” ก็ถือเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยการเดินทางหรือการรับ-ส่งผู้เรียน เช่นกัน

### ๒. รกรับ-ส่งนักเรียน ความจำเป็นหรือแค่การอำนวยความสะดวก

ในอดีตได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินโครงการจ้างเหมากรับ-ส่งนักเรียน ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการช่วยเหลือและผ่อนเบาภาระของผู้ปกครองที่ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพซึ่งไม่สามารถเดินทางมาส่งบุตรหลานที่โรงเรียนได้ แต่จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า กรณีดังกล่าว

<sup>๑</sup>บทความวิชาการฉบับนี้เป็นความเห็นส่วนบุคคลที่ผมนเขียนขึ้นในช่วงกลางเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๑ อันเป็นช่วงเวลาที่โรงเรียนหลายแห่งใกล้จะเปิดภาคเรียน ประกอบกับนักเรียนจำนวนมากต้องเตรียมตัวในการเดินทางมาโรงเรียน จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องการสะท้อนให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาถึงปัญหาข้อกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องรกรับ-ส่งนักเรียน โดยมุ่งเน้นเรื่องความจำเป็นที่รัฐจะต้องกำหนดจุดจัดการเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยและมีความชัดเจนในการให้ใช้งบประมาณเพื่อจัดให้มีรกรับ-ส่งนักเรียนที่ปลอดภัยได้มาตรฐาน โปรดดู <https://ldpthailand.org/th/2018/05/page/2/>

ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากให้ความเห็นว่า “การจัดสรรรับ-ส่ง” จะกระทำได้แต่เฉพาะการให้บริการแก่เด็กเล็กและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในแง่ฐานะความเป็นอยู่เท่านั้น<sup>๒</sup>

เพราะเห็นว่า “การจัดสรรรับ-ส่ง” ให้แก่เด็กทุกคนนั้นถือเป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกให้กับนักเรียน ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องการเรียนรู้การสอนแต่ประการใด จึงมิใช่ภารกิจด้านการศึกษาตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่นิยาม “การศึกษา” ว่าเป็น “กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต” ประกอบกับไม่ใช่หน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายได้ เพราะไม่เข้าข่ายการให้ความช่วยเหลือในลักษณะสังคมสงเคราะห์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอุดหนุนหรือสนับสนุนงบประมาณดำเนินการได้

### ๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรับ-ส่งนักเรียน ของประเทศไทย

ปัจจุบันพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการรับ-ส่งนักเรียน ได้แก่

๑) ระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการขออนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกล่าวถึงมาตรฐานและความปลอดภัยในเชิงโครงสร้างของรถรับ-ส่งนักเรียนเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงช่องทางในการขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แต่อย่างใด

๒) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการควบคุมดูแลการใช้รถโรงเรียน พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดเรื่องความปลอดภัยและวิธีปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหรืออุบัติเหตุเท่านั้น มิได้กล่าวถึงเรื่องวิธีบริหารจัดการหรือการสนับสนุนด้านงบประมาณแต่ประการใด

๓) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในกรอบของคำว่า “ส่งเสริมการศึกษา...” ซึ่งมีความตีความว่าไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเดินทางมาศึกษาเล่าเรียนเช่นกัน แต่กลับสามารถให้บริการรับ-ส่งกับคนบางกลุ่มได้เฉพาะในงานการสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ในความหมายของคำว่า “ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ” ตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖๗ ที่กำหนดให้การจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำได้แต่เฉพาะเมื่อมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อไม่มีข้อสั่งการหรือระเบียบกฎหมายรับรองเพื่อให้การสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับการจัดบริการรับ-ส่งนักเรียนไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณใด ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

<sup>๒</sup> โปรดดู [www.oag.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/บทสรุปผู้บริหาร\\_3.pdf](http://www.oag.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/บทสรุปผู้บริหาร_3.pdf)

#### ๔. บทสรุปและข้อเรียกร้องในเชิงนโยบาย

รากฐานของกำแพงคืออิฐ รากฐานของชีวิตคือการศึกษา การช่วยเหลือและสนับสนุนให้เด็กนักเรียนได้รับการดูแลโดยการที่รัฐหรือส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดบริการรถรับ-ส่งที่ปลอดภัยได้มาตรฐาน ก็จะช่วยทำให้พวกเรามีโอกาสที่จะเข้าถึงความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายเหล่านี้อย่างจริงจัง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑) จัดให้มีคณะทำงานบูรณาการร่วมกันระหว่างกระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางบก (ขบ.) กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สกล.) เพื่อพิจารณาหาทางออกและแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการเรื่องนี้

๒) ให้กรมการขนส่งทางบก พิจารณาเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของรถรับ-ส่งนักเรียน และจัดฝึกอบรมคนขับรถโรงเรียนให้ได้มาตรฐานและมีระเบียบวินัยในการให้บริการ

๓) ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดแนวทางเรื่อง “จุดจัดการ” และการดูแลเรื่องการรับส่งนักเรียนอย่างปลอดภัย

๔) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานเรื่องรถรับ-ส่งนักเรียน และพิจารณาหาทางออกในการสนับสนุนด้านทรัพยากรงบประมาณแก่โรงเรียนในพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ครอบคลุมความต้องการของเด็กนักเรียนที่ประสงค์ขอรับความช่วยเหลือในด้านการเดินทางมาศึกษาเล่าเรียนมากที่สุด

**เพราะรถรับ-ส่งนักเรียน ไม่ใช่มิติด้านการอำนวยความสะดวกเพียงอย่างเดียว แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตของคนในวัยเรียนเพื่อที่จะเข้าถึงความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง**

.....