

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ด้วยอิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและนโยบายเปิดประเทศของไทย ทำให้ประเทศไทยถูกดึงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การดำเนินชีวิตของคนไทยในทุกๆ ด้านเปลี่ยนแปลงไปทั้งที่เกิดผลดีกับประเทศ เช่น ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและที่ทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม

มนุษย์ไม่รู้จักความพอดีเอาแต่ใจตนเองเป็นหลัก และไม่ตระหนักในความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างปัจเจกบุคคลกับครอบครัว ชุมชน สังคม ความหลากหลายทางชีวภาพและกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มนุษย์มักไม่ตระหนักถึงความผสมกลมกลืนและความเป็นหนึ่งเดียวขององค์ประกอบเหล่านี้ แต่มนุษย์คิดว่าตนเองเป็นผู้อยู่เหนือธรรมชาติ (สิปปนธ์ เกตุทัต, 2539, หน้า 6)

สังคมไทยเป็นสังคมเปิด อยู่ร่วมกันเป็นปึกแผ่นด้วยสันติต่อกันมากกว่า 500 ปี อีกทั้งยังเป็นสังคมที่ปรับตัวเอง สามารถเรียนรู้การอยู่ร่วมกันในโลกและอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างมีสันติเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่จะดำเนินการตามวิสัยทัศน์คือการพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชนและสังคม โดยการปฏิรูปการศึกษา สังคมไทยไม่สามารถกินบุญเก่าต่อไปได้อีก จะต้องรู้ระบบปรับกระบวนการศึกษาและโครงสร้างให้สอดคล้องกันไปเพื่อพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้ฝึกกำลังกัน (สิปปนธ์ เกตุทัต, 2539, หน้า 6)

อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาไทยในยุคปัจจุบัน อยู่ในยุคของการปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และความต้องการของสังคมไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการศึกษา ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประการคือ ปัจจัยอันเนื่องมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและปัจจัยอันเนื่องมาจากบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

กระแสการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ ปัจจัยทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและทางเทคโนโลยีการ

สื่อสาร โดยที่ปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก กล่าวคือ ปัจจัยทางการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากการล่มสลายทางเศรษฐกิจในประเทศไทย อันทำให้ คุลอำนาจโลก ซึ่งเดิมแบ่งออกเป็น 2 ค่ายหลัก คือ ยุโรปตะวันออกอันมีรัสเซียเป็นผู้นำกลุ่ม ส่วน อีกค่ายหนึ่งคือค่ายตะวันตกอันมีสหรัฐอเมริกาเป็นหัวหน้า การล่มสลายทางเศรษฐกิจของรัสเซียทำให้เกิดประเทศต่างๆ ที่แยกตัวออกจากประเทศรัสเซียมากมาย พร้อมกับการล่มสลายของการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ในทางตรงกันข้ามก็เกิดการแพร่กระจายของการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลกที่ผ่านกระบวนการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและกระบวนการช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยกว่าทางเศรษฐกิจและ ได้เกิดกระแสการเรียกร้องเรื่องการค้าเสรีและการควบคุมคุณภาพมาตรฐานการผลิตและผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการสื่อสารนั้นเป็นตัวกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองกับเศรษฐกิจอย่างสำคัญ เพราะในสถานการณ์ปัจจุบันข่าวสารและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งหรือสถานการณ์ที่หนึ่ง จะสามารถแพร่กระจายไปทั่วโลกได้เกือบจะทันทีที่เกิดขึ้น โดยปราศจากการกีดขวางและปิดกั้นใน ประการใดๆ ทั้งสิ้น ขณะเดียวกันพัฒนาการของเทคโนโลยีการสื่อสารทำให้เกิดการท่วมท้นและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของข้อมูลข่าวสาร การนำความรู้ไปพัฒนาชีวิตและกระบวนการทำงานจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของมนุษย์ เพื่อพัฒนาการดำรงชีวิตให้สามารถอยู่ได้อย่างปกติสุขใน สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสภาวะปัจจุบันและอนาคต กล่าวโดยสรุปกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน ทำให้ทุกสังคมเป็นระบบเปิด ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และข้อมูลข่าวสารที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิตและการ ทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลผลิตหรือผลงานที่มีคุณภาพและมาตรฐาน และไม่ก่อผลกระทบทางลบต่อ สังคมและสภาวะแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนากระบวนการศึกษาของไทยอีกด้วย

การศึกษานับเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างคนที่จะสามารถทำการพัฒนา ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมได้อย่างสมดุล สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ผลผลิตของระบบการศึกษาในอนาคตต้องเป็นพลเมืองของประเทศ ที่สามารถปรับตัว และแก้ไขปัญหาที่จะมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นในสภาพที่จะเปลี่ยนแปลงไป อย่างรวดเร็ว และสามารถริเริ่มการพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชน ตลอดจนประเทศให้พัฒนา และ ก้าวหน้าไปได้อย่างมีหลักการบนพื้นฐานของความเข้าใจในเหตุและผลความถูกต้อง ความดีงาม และความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการศึกษา คือ การพัฒนาพลเมืองของ ประเทศ ใน 2 ด้าน คือ ทั้งในด้านคุณสมบัติของความเป็นมนุษย์ที่มีปัญญา มีคุณธรรม และ มี ความสามารถพื้นฐานหรือพัฒนาศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองและสังคมต่อไป และในด้านความ สามารถในการประกอบอาชีพหรือเป็นกำลังแรงงาน สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

ในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 7) การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีสันติสุข และสามารถเกื้อหนุนในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้านของประเทศ

ดังนั้น หากประชาชนได้รับการศึกษาที่ดีมีประสิทธิภาพไม่มีการเหลื่อมล้ำทางการศึกษาย่อมจะเป็นการยกมาตรฐานและคุณภาพของประชาชนให้ทัดเทียมกันและสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้

ประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องมีการเร่งเสริมสร้างสมรรถนะประชากรของประเทศให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองให้ก้าวหน้าและมั่นคง ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช่จ่าย เห็นได้ว่ารัฐให้ความสำคัญของการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพประชากรอันเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งนอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยตรงที่สำคัญและใช้บังคับอยู่ก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับเก้าปี โดยให้ผู้ปกครองมีหน้าที่ส่งเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก อีกทั้งกำหนดโทษไว้ หากผู้ปกครองฝ่าฝืนต้องถูกปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ตามมาตรา 13 และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 15 แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงส่งผลให้ยังมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จากการที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 มากำหนดใช้กับการศึกษาของไทยแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดเรื่องการศึกษาภาคบังคับไว้เช่นเดียวกัน โดยในมาตรา 17 ได้กำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก และในมาตรา 1 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ในการจัดให้บุตรหรือผู้อยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับ เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องการศึกษาภาคบังคับในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายเพียงบังคับจำนวนปีที่ศึกษากับจำนวนอายุของเด็กที่ต้องเข้าศึกษาและหน้าที่ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองเท่านั้น แม้แต่พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ที่มีการระบุโทษผู้ปกครองที่ทำการฝ่าฝืนไว้ แต่ไม่เคยมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง จึงเกิดประเด็นปัญหาที่ควรนำมา

วิเคราะห์วิจัย เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป ได้แก่ หน้าที่ของผู้ซึ่งมิใช่ผู้ปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ถ้าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่แล้วจะเกิดผลอย่างไร ควรมีการกำหนดเหตุแห่งการยกเว้นความรับผิดชอบของบิดา มารดาหรือผู้ปกครองในกรณีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่อย่างไร บิดา มารดา ต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และกรณีผู้ปกครองดูแลนั้น หมายถึงใครบ้าง การศึกษาภาคบังคับจำกัดเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียนเท่านั้น หรือรวมถึงการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

จากประเด็นดังที่กล่าวมา จึงทำให้ต้องมีการหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเอกสาร ให้ได้มาซึ่งประเด็นคำตอบของประเด็นปัญหาเหล่านั้น เพื่อพัฒนาการศึกษา และทรัพยากรมนุษย์ให้มีมาตรฐานและคุณภาพที่ดี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ
2. เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับ
5. เพื่อศึกษาและค้นหาแนวทางมาใช้เป็นข้อเสนอแนะในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ

สมมุติฐานของการศึกษา

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือผู้อยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับนั้น ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับคำนิยามของบิดามารดา ผู้ปกครอง สถานประกอบการ รวมทั้งเรื่องรูปแบบของการจัดการศึกษาภาคบังคับและหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฉบับนี้ นับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ หากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กฎหมาย หนังสือ งานวิจัย บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 เกี่ยวกับหน้าที่การศึกษอบรมของบุคคลและการบังคับให้เด็กเข้ารับการศึกษานในการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 11 และมาตรา 17 รวมทั้งหน้าที่ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองในการจัดการศึกษาให้บุตรหรือผู้อยู่ในความดูแลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1564 วรรคหนึ่ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ
2. เพื่อทราบถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ
3. เพื่อทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับ
4. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ
5. เพื่อทราบแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับ

นิยามศัพท์

1. การศึกษา หมายถึง กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต
2. การศึกษาภาคบังคับ หมายถึง การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ