

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49) จากการจัดการศึกษาที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ทำให้ต้องมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาระบบให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงต้องตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขึ้นเพื่อเป็นกรอบไปสู่การปฏิรูปการศึกษาไทยอันเนื่องมาจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นต้นแบบของการสร้างกลไกให้มีการปฏิรูปทางการเมือง กำลังสำคัญที่จะมีส่วนช่วยให้การปฏิรูปการเมืองประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงนั่นก็คือ การมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ศักยภาพ ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีต่างๆ ประกอบกับการทำประชาพิจารณ์ถึงความต้องการการศึกษาของประชาชน พบว่าส่วนใหญ่มีความต้องการการศึกษาสิบสองปี (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 12 - 13) นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการศึกษาของไทยอย่างแท้จริง อันจำเป็น ต้องมีการปรับแก้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับซึ่งจากเดิมกำหนดไว้เพียงหกปี (พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 6) แต่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดขยายจากเดิมอีกสามปีเป็นเก้าปี (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 17) การปรับแก้กฎหมายให้เอื้อต่อแนวทางการปฏิรูปการศึกษาได้นั้น จำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข รัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับขึ้นมา เพื่อเป็นการเสริมสร้างมาตรฐานและพัฒนาการออกกฎหมายลูกบทเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับให้สมบูรณ์แบบถูกต้องตามเจตนารมณ์แม่บทต่อไป

จากการพิจารณาการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) และการศึกษาพื้นฐาน (Basic Education) สำหรับประชาชนโดยการนำเสนอผลการศึกษา และประมวลผลข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับของต่างประเทศเท่าที่สามารถค้นคว้าได้จากประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา และมลรัฐนิวเจอร์ซีย์) และประเทศออสเตรเลีย จากการศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศ เรื่องการศึกษาภาคบังคับ ส่วนใหญ่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับไว้ในกฎหมาย

การศึกษาพื้นฐาน ซึ่งครอบคลุมทั้งการศึกษา ระดับปฐมวัย ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และ บางประเทศรวมไปถึงระดับอุดมศึกษาด้วย โดยมีองค์ประกอบและรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษา ภาคบังคับไว้ในบทบัญญัติกฎหมายการศึกษาพื้นฐานดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยแล้วยังไม่เคยมีกฎหมายการศึกษาพื้นฐานบัญญัติไว้โดยตรงและจาก ที่ศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายการศึกษาขั้น พื้นฐานไว้ดังนี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา” ซึ่งจาก การศึกษาระดับของไทยเริ่มต้นในระดับประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษา ตอนปลาย (สายสามัญและอาชีพ) 3 ปี และระดับอุดมศึกษา 4 ปี ฉะนั้นความหมายของการศึกษาขั้น พื้นฐานที่ว่าเป็นการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา จึงหมายถึงการศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีพ) อีก 3 ปี ซึ่งรวม ทั้งหมดเป็น 12 ปี ดังนั้นการศึกษภาคบังคับ จำนวน 9 ปีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 17 จึงเป็นการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปีเท่านั้น

ด้วยเหตุที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องจัดทำกฎหมายเฉพาะ เพื่อ เป็นเครื่องมือนำมาปฏิบัติให้คนไทยได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อยสิบสองปีโดยมีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย และเนื่องจากการศึกษาภาคบังคับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐานจึง เป็นเรื่องหนึ่งที่ต้องหาแนวทางจัดทำกฎหมายมารับรองโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 และมาใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 แทน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความหมายของคำว่าบิดา มารดาหรือผู้ปกครอง

ปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดความหมายของคำว่าบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง นั้น ปัจจุบัน คนบางคนยังไม่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของคำว่าบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง โดยเข้าใจว่าเมื่อชาย และหญิงตกลงกันแล้วว่าจะอยู่ร่วมกันโดยมีความสัมพันธ์ฉันสามีภรรยา และมีบุตรร่วมกัน หลังจากนั้น ก็เลี้ยงบุตรในฐานะเป็นบิดา มารดา แต่อาจจะไม่รู้หน้าที่ที่แท้จริงของการเป็นบิดา มารดา ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ซึ่งจะได้อธิบายความหมายของคำว่าบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ให้ ชัดเจน ดังนี้

1. บิดาและมารดา

เมื่อชายและหญิงมีความสัมพันธ์ฉันสามีภริยาจนหญิงตั้งครรภ์และให้กำเนิดบุตรโดย สายโลหิตแล้วชายและหญิงคู่นี้ย่อมมีสถานะกลายเป็นบิดาและมารดาของบุตรทันทีในขณะที่

เดียวกันหญิงซึ่งเป็นมารดาจะเป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของบุตรทันทีโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าชายและหญิงได้จดทะเบียนสมรสกันถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เพราะเป็นเรื่องข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้โดยง่ายว่า เด็กเกิดจากหญิงต้องถือว่าเป็นบุตรของหญิง โดยแน่แท้ไม่มีทางปฏิเสธความเป็นมารดากับบุตรได้ บุตรที่กำเนิดมาย่อมเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้นทันทีโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ใดๆ อีก กฎหมายได้รองรับไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1546 ซึ่งบัญญัติว่า “เด็กเกิดจากหญิงที่มีได้มีการสมรสกับชาย ให้ถือว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้น”

หากพิจารณาในด้านชายผู้เป็นบิดาแล้วจะเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ต้องพิจารณาว่าชายและหญิงคู่นี้อยู่กินกันสามีก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ใช้บังคับและหญิงนั้นให้กำเนิดบุตรขึ้นมา บุตรนั้นก็จะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของชายผู้เป็นสามีโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าชายและหญิงนั้นจะได้อยู่กินกันสามีก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ใช้บังคับแล้วต้องมีการจดทะเบียนสมรสจึงจะถือว่าเป็นสามีก่อนตามกฎหมาย (มาตรา 1457 การสมรสตามประมวลกฎหมายนี้จะมีได้เฉพาะเมื่อได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น) และเมื่อมีบุตรกำเนิดขึ้นมา ชายและหญิงคู่นี้ก็มีสถานะเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายกลับกันหากไม่ได้มีการจดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมาย ชายก็เป็นเพียงบิดาโดยสายโลหิตเท่านั้นหาได้เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ และบุตรนั้นก็สามรถเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของชายผู้นั้นได้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าบิดามีทั้งบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายและบิดาโดยสายโลหิต ส่วนมารดานั้นเป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของบุตรเสมอและจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ตีความกฎหมายในกรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงบิดามารดาให้หมายถึงบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ด้วยความเคารพการตีความกฎหมายเช่นนั้นเพื่อความเป็นธรรมสามารถใช้ได้เฉพาะกับกฎหมายบางฉบับเท่านั้น หากนำไปใช้ในกฎหมายอื่นอาจเกิดความเหลื่อมล้ำกัน แม้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1564 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บิดามารดา จำต้องอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษาดูตามสมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นเยาว์” ซึ่งหมายถึงเฉพาะบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่วัตถุประสงค์ในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้เพื่อให้เด็กไทยทุกคนทั่วประเทศได้รับการศึกษาเล่าเรียนเท่าเทียมกันทุกคน จึงเสนอให้มีการกำหนดหน้าที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองให้ต้องส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ มาตรา 6) โดยเคร่งครัด ซึ่งสังคมไทยส่วนหนึ่งชายและหญิงอยู่กินกันสามีก่อนโดยมิได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย หากตีความตามกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ที่ต้องส่งเด็กเข้ารับการศึกษภาคบังคับ จะเป็นภาระหนักตกแก่ฝ่ายหญิงเพียงฝ่ายเดียวซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายหญิง ฉะนั้นทั้งบิดาและมารดา ควรต้องรับผิดชอบร่วมกันในตัวเด็กไม่ใช่ปิดความรับผิดชอบให้แก่ผู้เป็น

มารดาแต่เพียงผู้เดียว โดยอ้างว่าตนมิได้เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายจึงไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายทันที บิดาตามความเป็นจริงแต่ไม่ใช่บิดาโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายฉบับนี้ได้ เห็นว่าตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 11 บัญญัติว่า “บิดา มารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว” บิดามารดาตามมาตรา 11 นี้ควรเป็นบิดามารดาตามความเป็นจริง ไม่ใช่จำกัดเฉพาะบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 743/2539

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 743/2539 (ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม โจทก์ นายสมพงษ์ สุขากุศล จำเลย) วินิจฉัยว่า คำว่า บิดา ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ.2548 มาตรา 19 และมาตรา 16 ทวิ หมายถึง ทั้งบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหาได้มุ่งถึงสถานะของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียวเป็นสาระสำคัญ ไม่แต่ต้องคำนึงถึงเชื้อชาติตามความเป็นจริง

ดังนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ควรจะมีความชัดเจนของคำว่าบิดาว่าให้หมายความรวมทั้งบิดาตามความเป็นจริง และบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อขจัดปัญหาการตีความตามตัวบทกฎหมาย และบิดาตามความเป็นจริงจะพ้นความรับผิดชอบตามบทบัญญัตินี้ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้อยู่กินฉันสามีภริยากับมารดาของเด็กในช่วงระยะเวลาที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ

2. ผู้ปกครอง

จากสภาพความเป็นจริง ถึงแม้ว่าผู้เยาว์จะไม่มีบิดามารดาหรือบิดามารดาถูกถอนอำนาจปกครอง หากไม่มีกิจกรรมหรือต้องทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์แล้วจะไม่มีมาร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ปกครอง ประกอบกับการไม่รู้กฎหมายของประชาชน จึงก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่า คำว่า “ผู้ปกครอง” ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นั้นจะมีความหมายตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองและให้สิทธิและหน้าที่ไว้เท่านั้น หรือมีความหมายรวมถึงบุคคลทั่วไปเข้าใจว่าผู้ปกครองคือผู้ซึ่งดูแลบุตรแทนบิดามารดา จึงมีเด็กจำนวนมากที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบิดามารดาโดยอาจอาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง หรือกรณีไปรับใช้งานประจำตามบ้านซึ่งบางคนยังมีบิดามารดาหรือบิดาหรือมารดาอยู่ แต่บางคนไม่มีทั้งบิดา มารดาและญาติพี่น้องซึ่งมีผลต่างกันดังกล่าวคือ กรณีเด็กนั้นยังมีบิดา มารดาอยู่หน้าที่จัดให้เด็กได้รับการศึกษาจึงยังเป็นบิดา มารดา

กรณีเด็กไม่มีบิดา มารดา หน้าที่จัดให้เด็กได้รับการศึกษาตกแก่ใคร และหากสถานที่ที่เด็กรับใช้การงานเป็นสถานประกอบการ บริษัท ห้างร้าน โรงงาน ใครคือผู้มีหน้าที่จัดให้เด็กนั้น ได้รับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ให้ความหมายของผู้ปกครองไว้ ดังนี้ (พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 มาตรา 4) “ผู้ปกครอง หมายความว่า บิดา มารดา หรือบิดา หรือมารดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหมายความรวมถึงบุคคลที่เด็กอยู่ด้วยเป็นประจำหรือที่เด็กอยู่รับใช้การงาน” จากสภาพสังคมในปัจจุบันทำให้ความหมายตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ กำหนดไว้ยังไม่ชัดเจนพอ ดังนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ต้องเพิ่มความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิมเพื่อป้องกัน ไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยควรกำหนดความหมาย ผู้ปกครองให้รวมถึงผู้ปกครองตามสภาพความเป็นอยู่จริงที่เด็กได้อาศัยอยู่ด้วย ไม่ว่าจะอาศัยในฐานะญาติพี่น้อง หรือฐานะลูกจ้างก็ตาม เพื่อเด็กจะได้รับประโยชน์เต็มที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

ผู้ปกครอง หมายความว่า

1. บิดา มารดา

บิดา คือ บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และบิดาตามความเป็นจริง

บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย มี 3 กรณี คือ (วารี นาสกุล, 2546, หน้า 238)

1) เด็กที่เกิดจากหญิงที่มีได้ทำการสมรสกับชาย จะเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อเมื่อบิดา มารดา ได้สมรสกัน

2) เด็กที่เกิดจากหญิงที่มีได้ทำการสมรสกับชาย แต่ชายได้จดทะเบียนรับรองบุตร

3) เด็กที่เกิดจากหญิงที่มีได้ทำการสมรสกับชาย และเด็กได้ฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลได้พิพากษาว่าเป็นบุตร

บิดาตามความเป็นจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้ และ มาตรา 5 (2) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยาเฉพาะแต่ในความผิดอาญา ซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตาย หรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ ดังตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1384/2516 (ประชุมใหญ่) (ระหว่าง นายหมุน นิยมญาติ ในฐานะบิดาผู้แทน โดยชอบธรรมของนางสาวลออ นิยมญาติ ผู้เยาว์ผู้ตาย โจทก์ นายเจริญ ช่วยบุญกุล จำเลย) “วินิจฉัยว่า ผู้บุพการีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(2) หมายถึง บุพการีตามความเป็นจริง โจทก์มิได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาผู้ตาย แต่เป็นบิดาของผู้ตายตามความเป็นจริง เมื่อผู้ตายถูกทำร้ายถึงตาย โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้ตายได้”

มารดา หมายความว่า เด็กเกิดจากหญิงที่มีได้มีการสมรสกับชาย ให้ถือว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1546)

2. บิดา หรือมารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง

อำนาจปกครอง หมายถึง อำนาจในการดูแลและผู้เยาว์ ทั้งในทางส่วนตัวและในทางทรัพย์สิน (วาริ นาสกุล, 2546, หน้า 248)

สำหรับเรื่องอำนาจปกครองนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดา มารดา

อำนาจปกครองอยู่กับบิดา หรือ มารดา ในกรณีดังต่อไปนี้ (วาริ นาสกุล, 2546, หน้า 248 - 249)

- 1) มารดา หรือ บิดา ตาย
- 2) ไม่แน่นอนว่า มารดา หรือ บิดา มีชีวิตอยู่หรือตาย
- 3) มารดา หรือ บิดา ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 4) มารดา หรือ บิดา ต้องเข้ารับรักษาตัวในโรงพยาบาลเพราะจิตฟั่นเฟือน
- 5) ศาลสั่งให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดา หรือมารดา
- 6) บิดา และมารดา ตกลงกันตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ตกลงกันได้

3. ผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่มีบิดา มารดา หรือ บิดา มารดา ถูกถอนอำนาจปกครองเสียแล้ว จะจัดให้มีผู้ปกครองขึ้นในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ก็ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1585

ผู้ปกครองตามมาตรา 1585 นั้น ให้ตั้งโดยคำสั่งศาล เมื่อมีการร้องขอของญาติของผู้เยาว์ อัยการ หรือผู้ซึ่งบิดา หรือมารดา ที่ตายที่หลังได้ระบุชื่อไว้ในพินัยกรรมให้เป็นผู้ปกครอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1586 วรรค 1)

4. บุคคลซึ่งเด็กอยู่ด้วยเป็นประจำหรือบุคคลที่ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหรือสถานประกอบการที่เด็กอยู่รับใช้การงานและไม่มีบิดามารดาเป็นผู้ปกครอง

ปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นหน้าที่ของบิดา มารดา

ปัญหาที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นหน้าที่ของบิดา มารดา ตามปกติ บิดา มารดา มีหน้าที่ที่จะต้องส่งบุตรที่อยู่ในปกครองเข้าเรียนเมื่อถึงอายุเข้าเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ

แต่บางครั้ง ผู้ที่เป็นบิดา มารดา ไม่สามารถส่งบุตรเข้าเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนดได้ จึงได้มีการยกเว้นในบางกรณีทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นหน้าที่ของบิดา มารดา

1. การสร้างบทบัญญัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 11 และมาตรา 17 กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับไว้ดังนี้

มาตรา 11 บิดา มารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว

มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กที่อายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับหลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่ส่งบุตรหรือผู้อยู่ในความดูแลที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหกซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 11 และมาตรา 17 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องให้เป็นหน้าที่ของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ในการที่ต้องปฏิบัติตาม หากได้กำหนดไว้ให้เป็นเพียงสิทธิที่สามารถเลือกปฏิบัติได้แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 จึงได้ตราขึ้นรองรับมาตรา 11 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีข้อบังคับที่สำคัญดังนี้

1) ให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ประกาศรายละเอียดการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาและการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษารวมทั้งต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ปกครองของเด็กทราบก่อนเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

2) ให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาเมื่อผู้ปกครองร้องขอให้สถานศึกษามีอำนาจผ่อนผันให้เด็กเข้าเรียนก่อนหรือหลังอายุตามเกณฑ์การศึกษาบังคับได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

3) ผู้ใดซึ่งมิใช่ผู้ปกครองมีเด็กซึ่งไม่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาอาศัยอยู่ด้วย ต้องแจ้งสำนัก

งานเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่เด็กมาอาศัยอยู่ เว้นแต่ผู้ปกครองได้อาศัยอยู่ด้วยกับผู้นั้น ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

4) ผู้ใดปราศจากเหตุอันสมควร กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นเหตุให้เด็กมิได้เรียนในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

2. ความยืดหยุ่นของข้อยกเว้นอย่างมีเหตุผล

ด้วยเหตุที่สภาพความเป็นอยู่ของบุคคลแต่ละคนในสังคมแตกต่างกันไปหากมิใช่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและศีลธรรมอันดีแล้ว การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ จึงต้องมีการยืดหยุ่นผ่อนปรนไปตามสภาพการณ์และสถานการณ์ของแต่ละบุคคล การเคร่งครัดจำกัดกฎเกณฑ์ตายตัวย่อมไม่ก่อให้เกิดผลและกลายเป็นความแข็งกระด้างของกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายนั้นไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ในที่สุด โดยเฉพาะสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำกันมากระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบทโดยเฉพาะสภาพความเป็นอยู่ สถานะทางการเงิน สถานะทางสังคม โอกาสที่จะได้รับไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ สังคมชนบทจะด้อยกว่าสังคมเมือง ฉะนั้นการสร้างโอกาสให้สังคมชนบทได้มีโอกาสทัดเทียมกับสังคมเมืองจึงเป็นสิ่งที่ต้องเร่งพัฒนาและที่ขาดไม่ได้คือการให้โอกาสทางการศึกษาอันนำไปสู่การแสวงหาโอกาสต่างๆ แต่ด้วยเหตุที่มีความเหลื่อมล้ำกันมากการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่สังคมชนบทผู้ด้อยโอกาสจึงควรมีความยืดหยุ่นไม่แข็งกระด้างจนเกินไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่ยืดหยุ่นจนเกิดช่องว่างที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ มิฉะนั้นแล้ว เจตนารมณ์ที่ต้องการให้เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับก็ไม่เกิดผลแต่อย่างใด

เมื่อมีการกำหนดหน้าที่บิดา มารดา หรือผู้ปกครองขึ้นในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนได้รับตามกฎหมาย แต่หากกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยไม่มีเหตุผ่อนผันในกรณีจำเป็น และมีเหตุผลสมควรก็จะเป็นการเคร่งครัดจนกลายเป็นความแข็งกระด้างของกฎหมายไป โดยเฉพาะที่น่าศึกษาอย่างยิ่งคือ กรณีที่เด็กมีความสนใจทางพุทธศาสนา หากกฎหมายบังคับให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่ที่ต้องส่งเด็กเข้าเรียน โดยไม่มีการผ่อนผันก็จะเกิดการสกัดกั้นเด็กในวัยศึกษาภาคบังคับที่จะเข้ามาบวชเรียน อันเป็นการลดจำนวนสามเณรและพระที่จะสืบทอดพุทธศาสนาหลง ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 จึงควรผ่อนผันให้ในกรณีที่เด็กมีความต้องการศึกษาพระธรรม แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นที่ว่าเมื่อเด็กที่บวช

เนรนั้นยังอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับต้องได้รับการศึกษาใน โรงเรียนพระปริยัติธรรมด้วย มิฉะนั้นแล้วจะเกิดช่องว่างของกฎหมายให้มีการหลีกเลี่ยงได้

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือการผ่อนผันให้เด็กเรียนก่อนอายุ หรือเรียนหลังอายุที่กำหนดไว้ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 17) การผ่อนผันให้เด็กเรียนก่อนอายุเจ็ดปีตามที่กำหนดไว้นั้นควรกำหนดให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครองแจ้งเหตุและความจำเป็นที่ต้องส่งเด็กเข้าเรียนก่อนอายุเจ็ดปี แล้วให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญตรวจความพร้อมของเด็ก ด้านสมอง (I.Q.) ความฉลาดทางอารมณ์ (E.Q.) รวมทั้งความสมบูรณ์ของร่างกายอื่นๆ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาความไม่พร้อมของเด็ก

ส่วนการผ่อนผันให้เด็กเรียนหลังจากที่อายุครบเจ็ดปีไปแล้ว ควรกำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองแจ้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องส่งเด็กเข้าเรียนเมื่อมีอายุเกินกว่าเจ็ดปีแล้ว โดยต้องมี การกำหนดระยะเวลาผ่อนผันที่ชัดเจนและไม่ยาวนานเกินไป เพราะมิฉะนั้นแล้วเด็กนั้นอาจจะไม่ได้ รับการศึกษาภาคบังคับเพราะอายุพ้นเกณฑ์ อีกทั้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอผ่อนผันให้เด็ก เข้าเรียนก่อนหรือหลังเกณฑ์อายุที่ระบุไว้ต้องมีความชัดเจน การอ้างเหตุรายได้น้อยไม่สมควรให้ เป็นเหตุในการขอผ่อนผันได้เพราะการศึกษาภาคบังคับนี้รัฐจัดให้เปล่าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย จึงไม่ อาจนำมาเป็นเหตุในการขอผ่อนผันได้ แต่เด็กที่ต้องหาเลี้ยงบิดา มารดาหรือผู้ปกครองซึ่งทุพพล ภาพและไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดู สามารถยกเป็นเหตุขอผ่อนผันได้ และในกรณีนี้ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของรัฐที่ต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษโดยจัดให้เด็กนั้นได้เรียนนอกระบบ (พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 15)

กรณีที่เด็กมีความบกพร่องหรือสติปัญญา บิดา มารดาหรือผู้ปกครองสามารถขอผ่อนผัน หรือขอยกเว้นได้ แต่ต้องมีใบรับรองแพทย์และต้องกำหนดเงื่อนไขให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครอง ต้องจัดให้เด็กเหล่านั้นได้เข้าฝึกหรือเรียนใน โรงเรียนสำหรับผู้มีความบกพร่องทางร่างกายหรือ จิตใจ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพความพร้อมของเด็กด้วย เพื่อให้เด็กนั้นสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ใน เบื้องต้น หรือหากความบกพร่องไม่ร้ายแรง บิดา มารดาหรือผู้ปกครองมีสิทธิเลือกให้บุตรหรือผู้ อยู่ ในความดูแลนั้นเข้ารับการศึกษาพร้อมกับเด็กที่ปกติได้โดยสถานศึกษาไม่มีสิทธิปฏิเสธ

ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและหน้าที่ของสถานประกอบการ

ปัญหาที่เกิดกับสถานประกอบการต่างๆ ส่วนใหญ่มักเกิดจากการไม่รับผิดชอบของ เจ้าของสถานประกอบการ ในการที่จะตรวจสอบอายุของผู้รับจ้าง และคุณวุฒิที่จบการศึกษาของผู้ รับจ้าง ตลอดจนหน้าที่ของสถานประกอบการ ที่ผู้เป็นเจ้าของมักไม่ให้ความสำคัญของหน้าที่ที่

สถานประกอบการต้องควรรับทราบและปฏิบัติตามหน้าที่ของสถานประกอบการนั้นซึ่งจะทำให้ไม่เกิดปัญหาขึ้นมาภายหลังหรือถ้าเกิดปัญหาขึ้นก็สามารถแก้ไขได้

1. **สถานประกอบการ** หมายถึง สถานที่ซึ่งผู้ประกอบการใช้ประกอบกิจการเป็นประจำ และหมายความรวมถึงสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่ผลิตหรือเก็บสินค้าเป็นประจำด้วย ในที่นี้ เป็นการกล่าวถึงสถานประกอบการที่ไม่ใช่สถานศึกษา เพราะ ในปัจจุบันนี้ คนส่วนหนึ่ง ที่เรียนยังไม่ทันจบการศึกษาภาคบังคับ ก็ออกไปหางานทำในสถานประกอบการที่ไม่ใช่สถานศึกษา ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขาดความรู้ทางการศึกษา และตกเป็นเครื่องมือให้สถานประกอบการที่ใช้แรงงานกับผู้ที่ยังเรียนกลางคัน

2. **สถานประกอบการที่ไม่ใช่สถานศึกษา** จึงต้องมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังนี้

2.1 ตรวจสอบผู้สมัครเข้าทำงานทุกครั้งถึงคุณสมบัติ และวุฒิทางการศึกษา

2.2 ให้การดูแลกับผู้เข้าทำงานที่ไม่มีวุฒิทางการศึกษาภาคบังคับและส่งเสริมให้ได้รับการศึกษาเท่าที่ผู้เข้าทำงานจะได้รับ

2.3 ทำประวัติผู้เข้าทำงานและแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทางการศึกษา เพื่อช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้น

ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการศึกษา

รูปแบบการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีทั้งหมด 3 รูปแบบ (มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย)

1. การศึกษาในระบบเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมายวิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

2. การศึกษานอกระบบเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษาโดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

3. การศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และ โอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่นๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงานแต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันไป เดิมการศึกษาภาคบังคับจะมุ่งเน้นเฉพาะการศึกษาในระบบเท่านั้น โดยมองว่ามีคุณภาพดีกว่าการศึกษาในรูปแบบอื่น ความจริงคุณภาพการศึกษามีได้อยู่ที่รูปแบบการศึกษา แต่อยู่ที่ความรู้ความเข้าใจที่ได้รับจากการศึกษาและสามารถนำความรู้ความเข้าใจมาปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้ แต่เนื่องจากการศึกษาภาคบังคับนั้นครอบคลุมเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนถึงเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่สิบหก ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ค่อยประสบการณ์ยังไม่สามารถรับผิดชอบตนเองได้ ต้องมีผู้คอยชี้แนะนำทางให้ก้าวไปในทางที่ถูกที่ควร การศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่นๆ การศึกษาตามอัธยาศัยจึงไม่เหมาะสมแก่เด็กในวัยนี้ที่ยังไม่สามารถไขว่คว้าหาความรู้ได้ด้วยตนเอง เว้นแต่กรณีการจัดการศึกษาที่บ้าน ซึ่งเป็นการศึกษาที่บิดา มารดาหรือผู้ปกครองจัดการศึกษาให้แก่บุตรหรือผู้อยู่ในความดูแลที่บ้าน ซึ่งสามารถควบคุมดูแลเด็กไปในทิศทางที่ถูกที่ควรได้ อย่างไรก็ดี การจัดการศึกษาที่บ้าน (Home School) ต้องได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย

ส่วนการศึกษาในระบบซึ่งเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษาหลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน การศึกษาในระบบจึงเป็นรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับใช้กับเด็กในช่วงวัยการศึกษาภาคบังคับ อย่างไรก็ตามก็ยังมีเด็กจำนวนมากในสังคมชนบทที่มีปัญหาต้องช่วยครอบครัวหารายได้ ส่งผลให้ไม่สะดวกในการเข้ารับการศึกษาในระบบ ดังนั้น เพื่อความเสมอภาคในการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงควรจัดรูปแบบการศึกษาให้เหมาะสมกับเด็กกลุ่มนี้ซึ่งรูปแบบการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ การศึกษานอกระบบ อันเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม เห็นได้ว่าการศึกษานอกระบบจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าการศึกษาในระบบแต่ยังมีการวัดและประเมินผลผู้เรียนเช่นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบจึงสะดวกและเอื้อต่อเด็กกลุ่มนี้มากที่สุด

ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 จึงต้องกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาภาคบังคับไว้เพิ่มเติมว่าต้องเป็นการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบเท่านั้น โดยบิดา มารดาหรือผู้ปกครองสามารถเลือกได้ว่าจะให้บุตรหรือผู้อยู่ในความดูแลเข้าศึกษาในรูปแบบใดตามความเหมาะสม แต่จะไม่รวมถึงการศึกษาตามอัธยาศัย ยกเว้นการศึกษาแบบ Home School ที่จัดโดยบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็ก

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบการเข้าเรียนของการศึกษาภาคบังคับ

การตรวจสอบการเข้าเรียนของเด็กที่อายุถึงเกณฑ์บังคับเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะจะทำให้ทราบว่าเด็กคนใดไม่ได้เข้าเรียนตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับบาง โดยมีการตรวจสอบไปที่สถานศึกษาต่างๆ ทั่วประเทศ และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการเข้าเรียนของเด็กตามการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบเด็กเพียงการกำหนดหน้าที่ของบิดา มารดาหรือผู้ปกครองให้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยส่งให้เด็กเข้ารับการศึกษภาคบังคับยังไม่เพียงพอ ต้องมีหน่วยงานตรวจสอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือเพื่อให้ทราบว่าเด็กคนใดที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับไม่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษา จะได้ดำเนินการจัดการตามขั้นตอนให้เด็กได้รับการศึกษาทุกคน ซึ่งการตรวจสอบต้องกระทำทุกปีเพราะอาจมีกรณีเด็กออกกลางคันหรือไม่ศึกษาต่อจนจบชั้นปีที่เก่านั้นพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 นี้ ควรจะมีการกำหนดหน่วยงานตรวจสอบเด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับซึ่งต้องทำการตรวจสอบเป็นรายบุคคลจนกว่าเด็กนั้นจะจบการศึกษาภาคบังคับ โดยระบุให้มีความชัดเจนถึงหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบและกำหนดเขตอำนาจที่ตรวจสอบให้ชัดเจน ที่สำคัญให้ถือว่าผู้มีหน้าที่ตรวจสอบเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจการตรวจสอบ ละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ ต้องมีความผิดทางวินัยและตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานประกอบการหรือสถานศึกษาต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดสถานศึกษาและผู้ปกครองของเด็กจึงสมควรให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาอบรมได้ จากการศึกษากฎหมายการศึกษาต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมากมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น สถานประกอบการ โรงงาน เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา กำหนดหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในชุมชนท้องถิ่นแต่ละชุมชน เช่นเดียวกับ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ควรบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการไว้อย่างชัดเจน

3. หน้าที่ของพลเมืองดี

เพื่อป้องกันการเดินเล่หรือตกหล่นในการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ตรวจสอบ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจตรวจสอบได้ เนื่องจากเด็กนั้นไม่มีเอกสารสำคัญต่างๆ เช่น สูติบัตร ทะเบียนบ้าน จึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่พบเห็นและเชื่อว่าเด็กอยู่ในเกณฑ์ การศึกษาภาคบังคับยังไม่ได้รับการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ให้บุคคลนั้นแจ้งไปยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการจัดการศึกษาให้เด็กนั้นต่อไป ซึ่งรวมถึงเด็ก เร่ร่อนไม่มีคนดูแลด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษ

การกำหนดหน้าที่ของบุคคลให้ปฏิบัติตามกฎหมายแม้ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้แต่หาก การไม่ปฏิบัติตามก่อให้เกิดผลใดๆ กับผู้ปฏิบัติย่อมมีผู้หลีกเลี่ยงอย่างแนนอนจะนั้นแล้วจึงควรมี มาตรการรับรองเพื่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงน้อยที่สุด และทำให้ได้รับผลจากการปฏิบัติหน้าที่ตรงตาม เจตนารมณ์ที่ต้องการ ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 จึงสมควรกำหนด มาตรการบังคับทางกฎหมายมาเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับหน้าที่ของบุคคลที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. มาตรการบังคับบิดา มารดา และผู้ปกครอง

บิดา มารดา และผู้ปกครอง ต้องมีหน้าที่ส่งบุตรหรือเด็กในปกครองเข้าเรียนเมื่ออายุถึง เกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ แต่ถ้าไม่สามารถดำเนินการได้ จะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

1.1 กรณี บิดา มารดา และผู้ปกครอง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ ให้แจ้ง ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแจ้งถึงสาเหตุและความจำเป็นที่ ไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ได้ เพื่อขอผ่อนผันก่อนเปิดภาคการศึกษา

1.2 หากเหตุผลและความจำเป็นของบิดา มารดา หรือผู้ปกครองฟังไม่ขึ้นหน่วยงานที่ รับผิดชอบหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่อนุญาตให้ทำการผ่อนผัน แต่ถ้าเหตุผลฟังขึ้นก็จะ อนุญาตให้ผ่อนผันได้ โดยกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและไม่นานเกินไป

1.3 หากหน่วยงานที่รับผิดชอบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบ พบว่า บิดา มารดา หรือผู้ปกครองจงใจกำจัดสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา หรือขัดขวางไม่ให้เด็ก

ได้รับการศึกษาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้หน่วยงานรับผิดชอบหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกหนังสือเตือนให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็ก ทราบและให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติภายในกำหนด หากยังมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือนให้ หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองนั้นกระทำการอันเป็นประโยชน์ ต่อสถานศึกษาตามที่สถานศึกษาต้องการ เช่น ทำอาหารกลางวันให้เด็กทั้งโรงเรียน หรือให้ทำความสะอาด โรงเรียน เป็นต้น และให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองนั้นจัดให้เด็กได้รับการศึกษาตาม กฎหมายภายในกำหนดระยะเวลาอีกครั้งหนึ่ง

1.4 หากยังมีการฝ่าฝืนอีกให้ดำเนินการตัดสิทธิที่บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง นั้นพึงได้ รับบริหารสวัสดิการต่างๆจากรัฐ หรือสิทธิที่จะได้รับจากกรมประชาสงเคราะห์ เช่น สิทธิผู้ป่วย รายได้น้อย สิทธิในการลดหย่อนภาษี จนกว่าจะดำเนินการจัดการให้บุตรหรือผู้อยู่ในความดูแล ได้รับการศึกษาตามกฎหมาย

1.5 หากยังมีการฝ่าฝืนอีกต้องระวางโทษปรับ ซึ่งใน พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับได้ กำหนดโทษไว้ตามมาตรา 6 เนื่องจากโทษทางอาญามีประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และลิบ ทรัพย์สิ้น ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 (เป็นบทบัญญัติโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด มีดังนี้ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิ้น) การลงโทษจำคุกผู้ฝ่าฝืนน่าจะเป็นการรุนแรง เกินไป เพราะผู้ฝ่าฝืน ไม่ได้เป็นอาชญากรหรือผู้กระทำความผิดเป็นนิตย์หากให้โทษจำคุกจะเป็นการใช้ กฎหมายรังแกประชาชนส่วน โทษกักขังถึงแม้จะไม่รุนแรงแต่ก็เป็นการทำจิตเสรีภาพของประชาชน โทษปรับจาก พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 นั้นถือว่าเหมาะสมสำหรับความผิด เพราะหากผู้ฝ่าฝืนไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 (ผู้ใดต้องโทษปรับ และไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สิ้นใช้ ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันสมควรสงสัยว่าผู้นั้นจะ หลีกเลียงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะตั้งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับ ไปพลางก่อนก็ได้

ความในวรรคสองของมาตรา 24 มิให้นำมาใช้บังคับแก่การกักขังแทนค่าปรับ) ผู้ใดได้ กำหนดมาตรการรับรองไว้ให้ต้องถูกยึดทรัพย์สิ้นค่าปรับ หรือจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ส่วน อัตราค่าปรับนั้นควรกำหนดให้มีจำนวนสูงกว่าเดิมที่กำหนดระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ใน พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับนี้ควรกำหนดเพิ่มมากขึ้นและควรกำหนดอัตราขั้นต่ำขั้นสูงไว้ ด้วย เช่น ระวางโทษปรับตั้งแต่สามพันบาทถึงห้าพันบาท

2. มาตรการบังคับสถานประกอบการ

การใช้แรงงานเด็กสามารถทำได้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แต่ต้องเป็นเด็กที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง) ถ้าอายุต่ำกว่านี้เป็นการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย จึงมีสถานประกอบการจำนวนมากที่รับเด็กซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับเข้าทำงาน ทำให้เกิดปัญหาว่าจะทำอย่างไรให้เด็กเหล่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียนด้วย ในมลรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา เด็กที่อายุครบ 14 ปีที่มีใบอนุญาตให้ทำงานและได้ทำงานรับจ้าง หากศาลเห็นสมควรและศึกษาธิการเขตเห็นชอบอาจได้รับยกเว้นการเข้าเรียนได้ส่วนประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) การจ้างแรงงานเด็กทำได้ตามกฎหมายแรงงานแต่ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ควรเพิ่มเติมหน้าที่ของสถานประกอบการเหล่านั้น ให้แจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาในท้องถิ่นที่สถานประกอบการตั้งอยู่ทราบ ว่าสถานประกอบการของตนมีเด็กซึ่งมีอายุไม่พ้นเกณฑ์ที่จะได้รับการศึกษาภาคบังคับและยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับมาทำงานอยู่ โดยเด็กนั้นไม่มีบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง แต่ถ้าเด็กนั้นยังมีบิดา มารดา หรือผู้ปกครองก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งเพราะบิดา มารดา หรือผู้ปกครองยังคงมีหน้าที่จัดการศึกษาภาคบังคับให้เด็กเหล่านั้น และเมื่อกำหนดเป็นหน้าที่แล้ว จะให้เป็นผู้รับผิดชอบกำหนดมาตรการบังคับด้วย ดังนี้

2.1 หากผู้ดำเนินงานสถานประกอบการไม่แจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาในท้องถิ่นที่สถานประกอบการตั้งอยู่ทราบ หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อระวางโทษปรับ โดยคิดค่าปรับต่อเด็ก 1 คน และต่อครั้ง ซึ่งโทษปรับต้องมีระวางโทษขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ด้วย เช่น ระวางโทษปรับสองพันบาทถึงห้าพันบาท

2.2 ต้องกำหนดระยะเวลาการแจ้งให้ชัดเจน เช่น ในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนเมษายน ของทุกปี เพราะเป็นช่วงก่อนเปิดภาคการศึกษา

2.3 ผู้ดำเนินงานสถานประกอบการใดจงใจหน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือขัดขวางเด็กซึ่งมีอายุอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับให้ไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ ต้องระวางโทษทั้งจำคุกและปรับ รวมทั้งเพิกถอนใบอนุญาตของสถานประกอบการนั้นด้วย

3. มาตรการบังคับรัฐและสถานศึกษา

ภาครัฐและสถานศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาของประเทศ เมื่อภาครัฐและสถานศึกษาไม่มีมาตรการที่คอยกำกับดูแลการทำงานของภาครัฐและสถานศึกษา ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการที่บังคับใช้กับภาครัฐและสถานศึกษา ดังนี้

3.1 มาตรการบังคับรัฐ

จากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนผู้มีสิทธิอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งครอบคลุมถึงหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับด้วย ดังนั้น หากรัฐไม่สามารถทำตามหน้าที่ได้ย่อมส่งผลให้ผู้มีสิทธิไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ อันขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นเหตุให้ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ของตนได้ จึงควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ต้องจัดการศึกษาให้ครบทุกตำบล ละ 1 โรงเรียนเป็นอย่างน้อย โดยแต่ละโรงเรียนที่รัฐจัดการศึกษาต้องมีครูผู้สอนที่มีการศึกษาในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งหากต้องการประหยัดงบประมาณในการซื้อที่ดินและสร้างอาคารเรียนให้จัดตั้งโรงเรียนโดยใช้สถานที่ของวัดเช่นเดียวกับการเริ่มจัดตั้งโรงเรียนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หากรัฐไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยการเสียโอกาสที่พึงจะได้ให้แก่ผู้เสียสิทธิและต้องเร่งดำเนินการจัดการศึกษาให้ผู้เสียสิทธิโดยเร็วที่สุด

3.2 มาตรการบังคับสถานศึกษา

กรณีสถานศึกษาปฏิเสธไม่รับเด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับเข้าเรียนในประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ให้สิทธิบิดา มารดาหรือผู้ปกครองอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และถ้าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นยังไม่เป็นที่พอใจ บิดา มารดาหรือผู้ปกครองอาจร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไปได้ (กมล สูดประเสริฐและสุนทร สุนันทชัย, 2542, หน้า 62) ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 จึงควรกำหนดสิทธิของบิดา มารดาหรือผู้ปกครองที่พึงกระทำได้ในกรณีถูกสถานศึกษาปฏิเสธไม่รับเด็กเข้าศึกษาไว้ด้วย สถานศึกษาอาจถูกสั่งปิดได้หากพบว่าสถานศึกษาปฏิเสธไม่รับเด็กเข้าเรียนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร