

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะมาถึง โดยเฉพาะเด็กซึ่งเป็นทรัพยากรที่คุณค่าและเป็นผู้สืบทอดความเป็นชาติในอนาคตสืบต่อไป เด็กทุกคนจึงสมควรที่จะได้รับการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพ ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานและการคุ้มครองให้พ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลและสังคม การรู้หนังสือจะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความสามารถในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และยังเป็นพื้นฐานของการแสวงหาความรู้ด้วยวิธีการต่างๆ ต่อไปอีก ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับจากเดิมหกปีเป็นเก้าปีโดยในมาตรา 17 (มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปีโดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่ เจ็ดต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก และในมาตรา 11 (มาตรา 11 บิดามารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบิดา มารดาหรือผู้ปกครองในการจัดให้บุตรหรือผู้ที่อยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับ เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องการศึกษาภาคบังคับในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ฉบับนี้แล้วเห็นได้ว่ากฎหมายเพียงบังคับจำนวนปีที่ศึกษา กับจำนวนอายุของเด็กที่ต้องเข้าศึกษา และหน้าที่ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองเท่านั้นหาได้มีความชัดเจนในการบังคับใช้ไม่ อันก่อให้เกิดประเด็นปัญหามาสู่การวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไข ซึ่งผลจากการศึกษาวิเคราะห์ทำให้ทราบแนวทางการกำหนดหน้าที่ของบิดา มารดาหรือผู้ปกครองกับการศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งรัฐได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับนี้ ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของหน้าที่ ของบิดามารดาหรือ

ผู้ปกครองจึงต้องมีความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง เพื่อมิให้มีการกล่าวอ้างว่าเป็นเพียงสิทธิของบิดา มารดา หรือผู้ปกครองที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ เพราะเมื่อกำหนดเป็นหน้าที่ที่ชัดเจนแล้วจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ แต่เนื่องด้วยสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคล แต่ละสังคมมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันไป การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ จึงต้องมีการยืดหยุ่นผ่อนปรนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทุกสังคม มิใช่ออกกฎหมายเพื่อบีบบังคับกดดันแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในทางตรงกันข้ามควรเป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้ประโยชน์ และเพื่อโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสเต็มที่ ในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับจึงต้องกำหนดเหตุผลผ่อนผันหรือเหตุยกเว้นให้แก่บิดา มารดาหรือผู้ปกครองในกรณีมีเหตุอันสมควรและจำเป็นจริงๆ แต่เหตุผลผ่อนผันหรือเหตุยกเว้นนั้น ต้องไม่ทำให้เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายที่สามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ มิฉะนั้นแล้วเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับก็ไม่เกิดผลแต่อย่างใด

เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติกำหนดหน้าที่ของบิดา มารดาหรือผู้ปกครอง ต้องมีความชัดเจนในเรื่องความหมายของคำว่าบิดา มารดาหรือผู้ปกครองว่ามีความหมายรวมถึงผู้ใดบ้าง โดยกำหนดไว้ในคำนิยามศัพท์จะได้บังคับใช้ได้ถูกต้องบุคคล ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ควรขยายความหมายของคำว่าบิดาให้รวมทั้งบิดาตามความเป็นจริงและบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความหมายของคำว่าผู้ปกครองนั้นต้องเพิ่มความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิมในกรณีสถานประกอบการที่มีเด็กอยู่รับใช้แรงงาน โดยควรกำหนดความหมายของคำว่าผู้ปกครองดังนี้ “ผู้ปกครอง หมายความว่า บิดา มารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหมายความรวมถึงบุคคลที่เด็กอยู่ด้วยเป็นประจำ หรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหรือสถานประกอบการที่เด็กอยู่รับใช้แรงงานและไม่มีบิดาและมารดาหรือผู้ปกครอง”

เพื่อให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้อีกเช่นกันคือ ต้องมีหน่วยงานเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่า ยังมีเด็กคนใดที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับแล้วยังไม่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษา โดยร่างพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการศึกษาภาคบังคับต้องกำหนดหน่วยงานตรวจสอบเด็กเป็นรายบุคคลจนกว่าเด็กนั้นจะจบการศึกษาภาคบังคับต้องมีความชัดเจนของหน่วยงานและเขตอำนาจที่ตรวจสอบและเพื่อป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในหน่วยงานนั้น จึงสมควรกำหนดโทษในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ทั้งทางวินัยและทางอาญาด้วย ทั้งนี้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบอาจตรวจสอบตกลงด้วยความยินยอมแต่ไม่มีเจตนาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือในกรณีที่ไม่สามารถตรวจสอบ

ได้เพราะไม่มีเอกสารสำคัญ เช่นทะเบียนบ้าน ใบสูติบัตร จึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่พบเห็นและเชื่อว่าเด็กนั้นยังอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับแต่ยังไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนด สามารถแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการจัดการศึกษาให้เด็กนั้น

ในส่วนของการจัดการศึกษาโดยรัฐนั้นวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่รัฐมีอำนาจจัดการศึกษาเพียงหน่วยเดียวยังไม่เพียงพอเพราะแต่ละชุมชนแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการแตกต่างกัน เพื่อให้สามารถนำความรู้จากการศึกษาไปปรับใช้กับการดำเนินชีวิตประจำวันได้ ต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน สถานประกอบการ โรงเรียนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและการดำรงชีวิตในสังคมนั้นๆ และหากรัฐไม่สามารถจัดการศึกษาให้ผู้มีสิทธิได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยการเสียโอกาสให้ผู้มีสิทธิพึงจะได้รับ และต้องเร่งดำเนินการจัดการศึกษาให้ผู้เสียสิทธิโดยเร็วที่สุด ส่วนสถานศึกษาที่ปฏิเสธไม่รับเด็กเข้าศึกษา กำหนดให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครองมีสิทธิเรียกร้องในการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากสถานศึกษานั้นได้

การกำหนดหน้าที่ของบุคคลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้แต่หากการไม่ปฏิบัติตามนั้นไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ กับผู้ปฏิบัติย่อมมีผู้หลีกเลี่ยงอย่างแน่นอน จึงควรมีมาตรการบังคับเพื่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงน้อยที่สุด การกำหนดมาตรการบังคับต้องมีหลักที่แน่นอน ในการปฏิบัติ กำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการขออนุญาตและขอยกเว้นของบิดา มารดาหรือผู้ปกครอง โดยต้องมีกำหนดระยะเวลาผ่อนผันที่แน่นอนและไม่นานเกินไป หากพบว่าบิดา มารดาหรือผู้ปกครองหรือสถานประกอบการจงใจหรือขาดความมีให้เด็กได้รับการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ต้องถูกตัดสิทธิบางประการที่พึงได้รับ เช่น สิทธิผู้ป่วยรายได้น้อย สิทธิที่จะได้รับจากกรมประชาสัมพันธ์ และหากยังมีการฝ่าฝืนอีกต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้

ประการสุดท้ายจากการศึกษาพบว่า มีรูปแบบการจัดการศึกษาทั้งหมด 3 รูปแบบ แต่ที่ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การศึกษาในระบบมีความเหมาะสมกับเด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับมากกว่าการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย แต่อย่างไรก็ดีหากคำนึงถึงความแตกต่างทางฐานะ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม ความพร้อมและโอกาส การศึกษานอกระบบจะเหมาะสมกับสังคมส่วนหนึ่งที่ยังไม่มีความสมบูรณ์เต็มที่ส่วนการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น หากไม่ใช่เป็นการศึกษาที่บิดา มารดาหรือผู้ปกครองจัดให้ (Home School) จะไม่เหมาะสมกับเด็กที่อยู่ในวัยการศึกษาภาคบังคับที่มีความรับผิดชอบตัวเองน้อย ยังไม่รู้จักแสวงหาความรู้ในตนเอง ดังนั้นรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาภาคบังคับคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ

และการศึกษาตามอัธยาศัยเฉพาะกรณีที่เป็นบิดา มารดาหรือผู้ปกครองจัดการศึกษาให้ในรูปแบบ Home School เท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับการศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พุทธศักราช 2545 จากประเด็นปัญหา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การกำหนดความหมายของคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ ได้แก่

1.1 บิดา ให้กำหนดความหมายรวมทั้งบิดาตามความเป็นจริงและบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย

1.2 ผู้ปกครอง ควรกำหนดความหมายเพิ่มดังนี้

ผู้ปกครอง หมายความว่า

1) บิดา มารดา

บิดา คือ บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และบิดาตามความเป็นจริง

บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย มี 3 กรณี คือ

1.1) เด็กที่เกิดจากหญิงที่มีได้ทำการสมรสกับชาย จะเป็นบุตร โดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อเมื่อบิดา มารดา ได้สมรสกัน

1.2) เด็กที่เกิดจากหญิงที่มีได้ทำการสมรสกับชาย แต่ชายได้จดทะเบียนรับรองบุตร

1.3) เด็กที่เกิดจากหญิงที่มีได้ทำการสมรสกับชาย และเด็กได้ฟ้องคดีขอให้เป็นบุตร โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลได้พิพากษาว่าเป็นบุตร

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

มารดา หมายความว่า เด็กเกิดจากหญิงที่มีได้มีการสมรสกับชาย ให้ถือว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้น

2) บิดา หรือมารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง

อำนาจปกครอง หมายถึง อำนาจในการดูแลผู้เยาว์ ทั้งในทางส่วนตัวและในทางทรัพย์สิน สำหรับเรื่องอำนาจปกครองนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดา มารดา

นิติภาวะต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดา มารดา

อำนาจปกครองอยู่กับบิดา หรือ มารดา ในกรณีดังต่อไปนี้

2.1) มารดา หรือ บิดา ตาย

2.2) ไม่แน่นอนว่า มารดา หรือ บิดา มีชีวิตอยู่หรือตาย

2.3) มารดา หรือ บิดา ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

สามารถ

2.4) มารดา หรือ บิดา ต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลเพราะจิตฟั่นเฟือน

2.5) ศาลสั่งให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดา หรือมารดา

2.6) บิดา และมารดา ตกลงกันตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ตกลงกันได้

3) ผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่มีบิดา มารดา หรือ บิดา มารดา ถูกถอนอำนาจปกครองเสียแล้ว จะจัดให้มีผู้ปกครองขึ้นในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ก็ได้

ผู้ปกครองตามมาตรา 1585 นั้น ให้ตั้งโดยคำสั่งศาล เมื่อมีการร้องขอของญาติของผู้เยาว์ อัยการ หรือผู้ซึ่งบิดา หรือมารดา ที่ตายที่หลังได้ระบุชื่อไว้ในพินัยกรรมให้เป็นผู้ปกครอง

4) บุคคลซึ่งเด็กอยู่ด้วยเป็นประจำหรือบุคคลที่ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหรือสถานประกอบการที่เด็กอยู่รับใช้แรงงานและไม่มีบิดามารดาเป็นผู้ปกครอง

2. สถานประกอบการ ให้กำหนดความหมายของสถานประกอบการให้ชัดเจนว่าหมายถึงสถานที่ซึ่งผู้ประกอบการใช้ประกอบกิจการเป็นประจำและหมายความรวมถึงสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่พักหรือเก็บสินค้าเป็นประจำด้วย ในที่นี้ เป็นการกล่าวถึงสถานประกอบการที่ไม่ใช่สถานศึกษา เพราะ ในปัจจุบันนี้ คนส่วนหนึ่ง ที่เรียนยังไม่ทันจบการศึกษาภาคบังคับ ก็ออกไปหางานทำในสถานประกอบการที่ไม่ใช่สถานศึกษา ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขาดความรู้ทางการศึกษา และตกเป็นเครื่องมือให้สถานประกอบการที่ใช้แรงงานกับผู้ที่ออกเรียนกลางคันและกำหนดหน้าที่ของสถานประกอบการที่ชัดเจนต่อการรับผิดชอบผู้เข้าทำงานที่ไม่จบการศึกษาภาคบังคับ

3. ควรกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาภาคบังคับและผู้มีสิทธิจัดการศึกษา

4. หน้าที่ของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง

4.1 กำหนดเหตุขอยกเว้นและขอยกเว้น เช่น ผู้ปกครองทุพพลภาพ เป็นอัมพาต หรือไม่มีคนคอยดูแล

- 4.2 กำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ผ่อนผัน
5. กำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
 - 5.1 กำหนดวิธีการตรวจสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 5.2 กำหนดโทษในการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่
6. กำหนดมาตรการบังคับบิดา มารดาหรือผู้ปกครอง โดยกำหนดการลงโทษผู้ฝ่าฝืนให้มากกว่าที่กำหนดไว้ รวมทั้งการ กำหนดมาตรการบังคับรัฐ และสถานศึกษาอีกด้วย