

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา ของเด็กด้อยโอกาส

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส ในบทที่ 2 และการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส ของต่างประเทศและประเทศไทยในบทที่ 3 การจัดการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสของกฎหมายไทย ไม่มีความชัดเจน จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยไม่ได้มีการตรากฎหมายหรือมีบทบัญญัติใดที่ระบุ คำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสและการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสไว้ เพื่อที่เด็กกลุ่มนี้ จะได้รับโอกาสที่ดีทางการศึกษา ประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงการตรากฎหมายให้มี คำนิยามอยู่ในบทบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและเสนอแนวทางแก้ไข ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

4.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการให้คำนิยาม

จากการศึกษาพบว่า เด็กด้อยโอกาส หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งตกอยู่ในสภาวะ ที่ยากลำบาก มีโอกาสน้อยกว่าเด็กทั่วไป และอยู่ในภาวะเสี่ยงจากการได้รับการเรียนรู้ เช่น เด็กถูกละเมิดสิทธิ เด็กไม่มีที่อยู่อาศัย เด็กซึ่งให้บริการทางเพศ เด็กซึ่งถูกทอดทิ้ง เด็กซึ่งถูกทำร้าย ทารุณ เด็กในสถานพินิจ เด็กในชนกลุ่มน้อย เด็กติดสารระเหยและสารเสพติด เด็กซึ่งได้รับเชื้อ เอชไอวีหรือมีพ่อแม่เป็นเอดส์ และเด็กซึ่งมีฐานะยากจนเป็นพิเศษซึ่งอาศัยอยู่ที่ห่างไกลหรืออยู่ใน ชุมชนแออัด เด็กซึ่งอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อม ภาษาวัฒนธรรม ซึ่งไม่เอื้ออำนวย จนเป็นสาเหตุ หลักที่ทำให้เด็กกลุ่มดังกล่าวไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา¹

¹ Unicef. (2007). *A Human Rights-Based Approach to Education for all. st : United Nations children's fund/United nations Educational, Scientific and Cultural Organization.*

จากปัญหาดังกล่าวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหลักในด้านการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาในภาพรวมของบุคคลทุกวัย โดยมีการกำหนดคำนิยามต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แต่ก็ไม่มีการกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้เป็นการเฉพาะ ว่าเด็กกลุ่มใดควรจัดอยู่ในประเภทของเด็กด้อยโอกาส และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ก็บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานของประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยมีการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับผู้พิการ การศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย และบุคคลที่มีความสามารถพิเศษไว้ แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาแล้วหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการศึกษาฉบับใดที่มีการกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้มีปฏิญญากรุงเจนีวา (Geneva Declaration) ในปี 1924 โดยได้มีการกล่าวถึงว่าเด็กควรจะได้รับโอกาสพัฒนาทั้งทางกายและทางจิต เด็กควรปลอดจากความอดอยากหิวโหย ความเจ็บปวด ได้รับการดูแลถ้าเป็นผู้ด้อยโอกาสกำพร้า หรือถูกทอดทิ้ง เด็กควรได้รับความช่วยเหลือเป็นกลุ่มแรกเมื่อเกิดภัยพิบัติ เด็กควรได้รับการศึกษา และการปกป้องคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์และถูกเอารัดเอาเปรียบ และเด็กควรได้รับการอบรมเลี้ยงดูให้มีสำนึกที่จะรับใช้เพื่อนมนุษย์ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child 1989) โดยมีหลักการคุ้มครองเด็กผู้ด้อยโอกาส มุ่งคุ้มครองให้เด็กด้อยโอกาส เด็กผู้ขาดไร้ผู้อุปการะเด็กผู้ตกอยู่ในภยันตราย และเด็กพิการ ได้รับการดูแลและอุปการะเลี้ยงดูให้เท่าเทียมกับเด็กทั่วไป อย่างไรก็ตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง

นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการรับรองตามรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชนทุกคนในการเข้าถึงสิทธิการศึกษาโดยได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งของรัฐและรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกากล่าวว่าไม่มีรัฐใดที่จะปฏิเสธบุคคลใด ๆ ในเขตอำนาจของตนในการคุ้มครองกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการรับรองอย่างมีประสิทธิภาพว่าทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษา และตามพระราชบัญญัติ No Child Left Behind ปี 2001 (NCLB) ไม่มีเด็กถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของเด็ก ก็ไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้เช่นเดียวกันกับของกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้มีการบัญญัติคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้ในพระราชบัญญัติ Law on Children 2016 มาตรา 10 ที่มีการระบุจำแนกไว้อย่างชัดเจนว่าเด็กด้อยโอกาส ได้แก่ เด็กกำพร้า 2 คน เด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กจรจัด เด็กพิการ เด็กที่ได้รับผลกระทบจากเชื้อเอชไอวี/เอดส์ เด็กที่กระทำผิดกฎหมาย เด็กที่ติดยา เด็กที่ต้องสละการเรียนเพื่อหาเลี้ยงชีพและไม่สามารถสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่เป็นสากลได้ เด็กที่ได้รับอันตรายสาหัสทางร่างกายและจิตใจเนื่องจากความรุนแรง เด็กที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ เด็กที่ถูกค้า เด็กที่มีโรคภัยเรื้อรังหรือโรคที่ต้องได้รับการรักษาระยะยาว และเป็นเด็กในครัวเรือนยากจนหรือใกล้ยากจน เด็กอพยพและผู้ลี้ภัยที่พ่อแม่ยังไม่ระบุตัวตนหรือเด็กที่ไม่มีผู้ดูแล โดยสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นประเทศที่มีการกำหนดคำนิยามของเด็กด้อยโอกาสไว้อย่างชัดเจน

จากกรณีข้างต้น จะเห็นว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาให้แก่เด็กทั่วไป เด็กพิการ เด็กที่มีความสามารถพิเศษ แต่ไม่มีการบัญญัติคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้ ทำให้เด็กกลุ่มนี้ไม่ได้รับสิทธิและโอกาสทางการศึกษา เหมือนกับเด็กกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้มีการบัญญัติคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้ในพระราชบัญญัติ Law on Children 2016 หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในคำนิยามเด็กด้อยโอกาสตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส จะทำให้มีคำนิยามที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเช่นเดียวกันกับของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อที่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้เข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนเด็กด้อยโอกาสต่อไป

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่าไม่ได้มีการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสไว้ ทำให้เด็กด้อยโอกาสขาดสิทธิและโอกาสทางการศึกษาจากรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่ารัฐต้องจัดให้มีการส่งเสริมการศึกษาให้เด็กด้อยโอกาสได้รับสิทธิและโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษกว่ากรณีการศึกษาขั้นพื้นฐานและให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีสิทธิเสมอภาคและเท่าเทียมกันกับเด็กทั่วไป ประกอบกับรัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและรัฐพึงให้ความช่วยเหลือ

เด็กผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ²ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ

จากการเปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้มีปฏิญญาสิทธิเด็ก (Declaration of the Rights of the Child 1959) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองช่วยเหลือไม่ให้เด็กถูกละเมิดสิทธิ และต้องอยู่บนรากฐานของสิทธิมนุษยชนคือ สักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ที่เท่าเทียมกันในเรื่อง เสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง กำเนิดเชื้อชาติ สังคม ทรัพย์สินหรือสถานะอื่น และ โดยเฉพาะเด็กกลุ่มที่จะต้องได้รับการพัฒนาโดยคำนึงถึงประเพณี ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละกลุ่ม ได้รับการคุ้มครองดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ ให้ความใส่ใจแก่เด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก เด็กด้อยโอกาส เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเด็ก ๆ ในทุกประเทศ และได้มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child 1989) ซึ่งได้มีการส่งเสริมเกี่ยวกับการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส โดยมุ่งให้ได้รับการศึกษา ทั้งในแง่ การเล่าเรียนและ โอกาสที่จะศึกษาเล่าเรียนเพื่อพัฒนาด้านบุคลิกภาพ การมีมนุษยสัมพันธ์อันดี มีความรับผิดชอบต่อตนเอง สังคม และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ได้รับการพักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมชีวิตด้านศิลปวัฒนธรรม โดยได้มีการกำหนดไว้ในข้อ 28 ดังนี้

1) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา และเพื่อที่จะให้สิทธินี้บังเกิดผลตามลำดับ และบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน รัฐภาคีจะจัดการศึกษาระดับประถม เป็นภาคบังคับที่เด็กทุกคนสามารถเรียนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สนับสนุนการพัฒนาของการศึกษาระดับมัธยมในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ จัดการศึกษาให้แพร่หลาย และเปิดกว้างแก่เด็กทุกคน และดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เช่น การนำมาใช้ซึ่งการศึกษาแบบให้เปล่า และการเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีจำเป็น ทำให้การศึกษาในระดับสูงเปิดกว้างแก่ทุกคนบนพื้นฐานของความสามารถ โดยทุกวิธีการที่เหมาะสม ทำให้ข้อมูลข่าวสารและการแนะแนวทางการศึกษาและอาชีพ เป็นที่แพร่หลายและเปิดกว้างแก่เด็กทุกคน ดำเนินมาตรการเพื่อสนับสนุนการเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอ และลดอัตราการออกจากโรงเรียนกลางคัน

2) รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะประกันว่า ระเบียบวินัยของโรงเรียนได้กำหนดขึ้น ในลักษณะที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของเด็กและสอดคล้องกับอนุสัญญานี้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 54 ประกอบมาตรา 71 วรรค 3.

3) รัฐภาคีจะส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อที่จะเกื้อกูลต่อการขจัดความเหลื่อมล้ำและการไม่รู้หนังสือทั่วโลก และเอื้ออำนวยให้ได้รับความรู้ทางวิชาการและทางเทคนิค และวิธีการสอนสมัยใหม่เกี่ยวกับเรื่องความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ

นอกจากนี้จากการเปรียบเทียบกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้มีการรับรองให้ประชาชนทุกคนในการเข้าถึงสิทธิการศึกษานี้และอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งของรัฐและรัฐบาลกลางรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กำหนดว่าไม่มีรัฐใดที่จะปฏิเสธบุคคลใด ๆ ในเขตอำนาจของตนในการคุ้มครองกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งรับรองอย่างมีประสิทธิภาพว่าทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษา ประกอบกับได้มีพระราชบัญญัติ No Child Leave Behind ปี 2001 (NCLB) ไม่มีเด็กถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดว่าโรงเรียนใดประสบความสำเร็จโดยมีบัตรรายงานประกอบด้วยข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน โดยแยกตามเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ เพศ ความสามารถทางภาษาอังกฤษ สถานะผู้อพยพ สถานะความทุพพลภาพ เด็กด้อยโอกาส และสถานะรายได้น้อย และได้มีการส่งเสริมการศึกษาโดยได้มีการจัดให้มีการเรียนการสอนเริ่มต้นตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 เรียนฟรีไม่มีค่าใช้จ่าย และรัฐได้มีการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือส่งเสริมให้ให้เด็กด้อยโอกาสตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับการศึกษาเท่าเทียมกันกับเด็กทั่วไป

อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก ตามพระราชบัญญัติ Law on Children 2016 นอกจากกฎหมายดังกล่าวได้มีการให้คำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสไว้แล้ว ยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสไว้ในมาตรา 44 การรับประกันการศึกษาของเด็ก

1) รัฐบาลจะกำหนดนโยบายความช่วยเหลือเพื่อให้เด็กทุกคนสามารถไปโรงเรียนได้ และลดจำนวนเด็กที่เลิกเรียน นโยบาย การสนับสนุนเด็กด้อยโอกาส เด็กในครอบครัวยากจน และใกล้จน ชนกลุ่มน้อย เด็กและเด็กที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดน เขตภูเขา เกาะ และภูมิภาคที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยากลำบากอย่างยิ่งในการเข้าถึงการศึกษาที่เป็นสากลและการศึกษาแบบเรียนรวม เข้าเรียนในชั้นเรียนการฝึกอาชีพและได้รับคำแนะนำในการทำงานตามกฎหมายแรงงานและระดับแรงงาน

2) รัฐบาลจะให้ความสำคัญในการลงทุนด้านการศึกษาเพื่อให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษา ฝึกการศึกษาแบบเหมารวมสำหรับเด็กพิการ กำหนดนโยบายยกเว้นค่าเล่าเรียนและการลดหย่อนค่าเล่าเรียนสำหรับเด็กแต่ละกลุ่มที่มีพัฒนาการทางสังคม สอดคล้องกัน ในแต่ละงวด

3) โปรแกรมการศึกษาและเนื้อหาต้องสอดคล้องกับระดับอายุและแต่ละกลุ่มของเด็ก เพื่อประกันคุณภาพการศึกษาและเป็นไปตามข้อกำหนดการพัฒนาที่ครอบคลุมและบูรณาการ การศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมประเพณีของเวียดนาม การพัฒนาศักดิ์ศรีของเด็ก เพศ ทักษะการดำรงชีวิต ความสามารถพิเศษ การศึกษาและอนามัยการเจริญพันธุ์จะต้องได้รับความสำคัญเป็นพิเศษ

4) รัฐบาลประกาศใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่ปลอดภัย ดีต่อสุขภาพ และเป็นมิตร และการป้องกันและแทรกแซงความรุนแรงในโรงเรียน

5) รัฐบาลจะกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาปฐมวัยให้เป็นสากล สำหรับเด็กอายุ 5 ปี และนโยบายสนับสนุนเด็กก่อนวัยเรียนให้สอดคล้องกับสภาพพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา ส่งเสริม และดึงดูดแหล่งทุนอื่น ๆ ของการลงทุนสำหรับการฝึกอบรมและพัฒนา

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีคำนิยามเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาส ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยมีการกำหนดแนวทางหรือนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสไว้พระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนเช่นเดียวกับ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จะทำให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับ ดูแล สนับสนุน ส่งเสริมการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาส่งเสริมด้านการศึกษา ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่เด็กกลุ่มนี้ต่อไป