



ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

โดย

นายนิติพล คงสมบูรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

โดย

นายนิติพล คงสมบูรณ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE PROBLEM OF EDUCATION FOR STATELESS AND
NATIONALITYLESS CHILDREN IN THAILAND

BY

MR.NITIPON KHONGSOMBOON



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายนิติพล คงสมบูรณ์

เรื่อง

ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ นพนธิ สุริยะ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิเศษ มั่นจิต)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ
	ในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายนิติพล คงสมบูรณ์
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน
	คณะนิติศาสตร์
	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาถือเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงและสภาพสังคมที่มีการแข่งขันสูง อีกทั้ง ประชากรที่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงย่อมมีโอกาสทางสังคมมากกว่าประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษา และประชากรที่ได้รับการศึกษาย่อมไม่ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ นอกจากนั้น การศึกษายังเป็นสิ่งที่สร้างคุณค่าและปลูกจิตสำนึกความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ การศึกษาทำให้มนุษย์ตระหนักถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสร้างสำนึกร่วมในการเป็นสมาชิกในสังคม ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของสิทธิการศึกษาที่ช่วยส่งเสริมสำนึกในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันทำให้มนุษย์สามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ โดยบุคคลต้องสามารถเข้าถึงและใช้บริการด้านการศึกษาได้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่สมควรได้รับการประกันดูแล และส่งเสริมศักยภาพในการพัฒนาตนเองทั้งด้านร่างกายและสติปัญญา

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอยู่อาศัยในประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ กลุ่มนี้ประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ เช่น การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย การเข้ารับบริการสาธารณะจากรัฐ การรับรองสิทธิเสรีภาพ การเข้าถึงสิทธิการศึกษา ดังนั้น หากไม่มีการดำเนินการจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติแล้วนั้น ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพราะการศึกษาถือว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนาร่างกายและสติปัญญาของมนุษย์ อันจะทำให้มนุษย์ตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิการศึกษา และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของคนทุกคน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยลงนามผูกพันเป็นภาคีได้บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคน โดยไม่คำนึง

ถึงความแตกต่างใดๆ ได้แก่ ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ปณิญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ปณิญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 และปณิญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 อีกทั้ง กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวยังได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กที่จะได้รับและเข้าถึงสิทธิการศึกษาบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าโดยเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และชาติพันธุ์ อีกทั้ง ประเทศไทยยังได้บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และประการที่สอง ปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ จากปัญหาทั้งสองประการ นั้นต่างส่งผลกระทบต่อการรับรองสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ สิทธิในการเข้ารับบริการการศึกษา สิทธิการได้รับการอุดหนุนในการศึกษา สิทธิระหว่างการศึกษา และสิทธิประโยชน์จากการศึกษา และยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดด้านสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคและไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนข้างต้น อีกทั้ง ไม่สอดคล้องตามหลักสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลทุกคนในประเทศต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างเคร่งครัดถูกต้องและเป็นธรรม ตลอดจนต้องดำเนินการจัดการศึกษาโดยมุ่งเน้นความเสมอภาคเท่าเทียม อีกทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน อันจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสังคมด้านต่างๆ และที่สำคัญ เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์

คำสำคัญ : เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ, การจัดการศึกษา, สิทธิการศึกษา

Thesis Title	THE PROBLEM OF EDUCATION FOR STATELESS AND NATIONALITYLESS CHILDREN IN THAILAND
Author	Mr.Nitipon Khongsomboon
Degree	Master of Arts
Major Field/Faculty/University	Public Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor, Dr.Supreeya Kaewla-iad
Academic Years	2016

ABSTRACT

Education is regarded as the important component to the development of human resources with quality. Due to the economic situation which changes and the society which has high competition, the populations who receive the quality education shall have the more social opportunity more than those who haven't. Those who are educated shall not risk being violated in many aspects. Moreover, the education is the building of value and humanity consciousness. In other words, it makes human being aware of the value of being human and builds the mutual consciousness of social membership. As it can be seen from the purpose of the right to an education that promotes the awareness of being human, they are able to join the society freely and efficiently. A person is capable of accessing and using the education services without discrimination, especially, the children who should receive the right and encouragement to develop their body and wisdom.

Currently, Thailand has the problem about the status and the right to live of the group of people who have no nationality. These people encounter the problem to access the right to basic needs, for example, the legal certification of their identity, the access of the state's public services, the right to liberation, and the right to education. As a result, if there is no process to cope with these people without nationality, it shall affect the national economy, society, and stability. Therefore, the

state has expanded the educational opportunity to these people because education is regarded as the tool of physical and mental development, which induces humans to be aware of right, freedom, equality, and honor of being a human. This conforms to the idea of the right to education and the right of people without nationality that gives priority to the equality. According to the international laws in human right which Thailand has signed to be the association that supports the right to education for everyone without the concern on discrimination, the laws include the Universal Declaration of Human Rights 1948, Declaration on the Right to Development 1986, World Declaration on Education for All 1990, ASEAN Human Rights Declaration 2012, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, Convention on the Rights of the Child 1989, and International Convention on the Elimination of All Forms 1965. The aforementioned laws have been certified to protect the right of children to receive and access the right to education based on equality without discrimination from race, color, gender, language, religion, politics, economy, society, and ethics. Furthermore, Thailand has regulated the right to education for children with non-nationality as well as the international laws. The provision has been certified in the Constitution of Thailand B.E. 2560 (2017), National Education Act of B.E. 2542 (1999), and the Regulations on the Ministry of Education pertaining to accept students in the educational institute B.E. 2548 (2005).

On the other hand, in practice, the problem in the education management for children without nationality does exist which consists of 2 aspects: Firstly, the legal problem in the education management for children without nationality and secondly, the operation problem in the education management for children without nationality. From the two problems, they impact the certification of the right to education of these children which also affects the right to the educational service, the right to receive support for education, the right to the education, and the right to receive the benefits from the education. Additionally, this is against the right to education, the children's right, and the right of people without a nationality.

In consequence, it requires the improvement or amendment of the laws that obstruct and is against the international laws of human rights as aforementioned, which is also against the right to education, the children's right, and the right of people without a nationality. Office of the Basic Education Commission has the authority and duty in accordance with the laws to promote and manage the basic education for everyone in the country and must enforce the laws that relate to children without nationality strictly, fairly, and justly. In addition, the unit must provide the education by focusing on the equality and concern of the highest benefits of learners, in order to prevent social issues. Importantly, Thai society will be the society of equality with the variety of races.

Keywords : stateless and nationalityless , education, right to education

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับแรงบันดาลใจจากการที่ผู้เขียนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากโครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนได้รับความรู้เกี่ยวกับประเด็นความหลากหลายต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านมิติด้านสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาต่อระดับปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพราะเป็นหลักสูตรที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากสาขาต่างๆให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ ส่งผลให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะต่อยอดองค์ความรู้ให้รอบด้านมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติด้านนิติศาสตร์ อันนำไปสู่การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ซึ่งได้ให้คำปรึกษาแนะนำการค้นคว้าหาข้อมูล และขั้นตอนการจัดทำและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี ตลอดจนให้ความรู้ต่างๆที่เป็นประโยชน์ในการค้นคว้าข้อมูล อีกทั้ง ให้ความกรุณาในการติดตามและตอบข้อสงสัยของผู้เขียนด้วยความใส่ใจมาโดยตลอด ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนะนำและให้ความรู้เกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาเพิ่มเติม อีกทั้ง แนะนำแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้า อันทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

รองศาสตราจารย์ นพนธิ สุริยะ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้ประเด็นด้านกฎหมายระหว่างประเทศในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ อีกทั้ง ยังเป็นการเปิดมิติความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศให้กับผู้เขียนเป็นอย่างมาก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแข มั่นจิตร ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ อีกทั้ง กรุณาตรวจทานการใช้ภาษาและรูปแบบวิทยานิพนธ์ในเบื้องต้น

อาจารย์ดร.ชาติชาย เชษฐสุมน และอาจารย์พวงรัตน์ ปฐมสิริรักษ์ ที่กรุณาให้ความรู้อันกระจ่างเกี่ยวกับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ตลอดจนช่วยแนะนำตัวอย่างกรณีศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้อำนวยการกลุ่มสารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่กรุณาให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารอันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเป็นอย่างมาก

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณคุณพ่อคุณแม่และครอบครัวของผู้เขียน ที่ให้การสนับสนุน และส่งเสริมด้านการศึกษาของผู้เขียน ตลอดจนความเข้าใจและกำลังใจที่ทุกคนในครอบครัวมีให้แก่ผู้เขียนอย่างดีเสมอมา อีกทั้ง ขอขอบคุณพี่ๆร่วมรุ่นร่วมหลักสูตรนี้ที่ให้คำปรึกษาและให้ความสบายแก่กัน ตลอดจนน้ำใจที่มีให้กับผู้เขียนด้วยใจจริง และขอขอบคุณเพื่อนๆและบุคคลใกล้ชิดผู้เขียนทุกคนที่ผลักดันและให้กำลังใจอันดีกับผู้เขียนอย่างสม่ำเสมอ

นายนิติพล คงสมบูรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	8
1.4 วิธีการศึกษา	9
1.5 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
1.7 นิยามคำศัพท์	10
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	11
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิการศึกษา	11
2.1.1 ความหมายและพัฒนาการของสิทธิการศึกษา	12
2.1.2 วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของสิทธิการศึกษา	13
2.1.3 สาระสำคัญของสิทธิการศึกษา	15
2.1.3.1 สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน	15
2.1.3.2 การรับรองสิทธิการศึกษา	16
2.1.3.3 ภาระหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามสิทธิการศึกษา	17

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเด็ก	18
2.2.1 ความหมายและพัฒนาการของสิทธิเด็ก	18
2.2.2 วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของสิทธิเด็ก	20
2.2.3 สาระสำคัญของสิทธิเด็ก	22
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ	23
2.3.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ	24
2.3.2 การจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติ	25
2.3.3 สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย	27
2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ	31
 บทที่ 3 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิการศึกษาและการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในต่างประเทศ	 33
3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิการศึกษา	33
3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948	34
3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965	36
3.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966	37
3.1.4 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986	38
3.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989	39
3.1.6 ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990	40
3.1.7 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012	41
3.2 แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา	44
3.2.1 สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา	46
3.2.2 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา	47
3.2.3 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา	50
 บทที่ 4 การจัดการสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย	 55
4.1 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทย	55
4.1.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทย	55

4.1.1.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป	55
4.1.1.2 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยเฉพาะ	61
4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทย	65
4.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	66
4.1.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	69
4.1.2.3 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548	71
4.1.2.4 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคล ที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ...	73
4.2 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	80
4.2.1 ระบบและระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน	81
4.2.2 อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	83
4.2.2.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	84
4.2.2.2 โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	85
4.2.3 ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	85
4.2.4 แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	88
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย	93
5.1 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	93
5.1.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายการจัดการศึกษาสำหรับ เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ	93
5.1.2 ปัญหากฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับ เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	96
5.1.2.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับ เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	96
5.1.2.2 ปัญหาการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับ เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน	100

5.2 ปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	110
5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ	110
5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณอุดหนุนรายหัวของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ	111
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	117
6.1 บทสรุป	117
6.2 ข้อเสนอแนะ	122
6.2.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	122
6.2.1.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายการจัดการ ศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ	123
6.2.1.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการ จัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	125
6.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ	131
6.2.2.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของ นักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ	131
6.2.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณอุดหนุนรายหัว ของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ	134
บรรณานุกรม	140
ประวัติผู้เขียน	147

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมปัจจุบันการศึกษาถือเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการพัฒนาประชากรของประเทศให้มีคุณภาพ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการแข่งขันสูง ดังนั้น ประชากรที่ได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงย่อมมีโอกาสในสังคมมากกว่าประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษา และประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษาย่อมตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิด้านต่างๆ เพราะความไม่รู้ของตนเอง อีกทั้ง การไม่ได้รับการศึกษานั้นทำให้ขาดสิทธิและความสามารถในการพัฒนาตนเอง (right to self development)¹ อย่างเต็มที่ การศึกษาจึงทำให้ทรัพยากรบุคคลมีคุณภาพต่อการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อีกทั้ง การศึกษายังเป็นการสร้างคุณค่าและปลูกจิตสำนึกในความเป็นมนุษย์ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สร้างสำนึกความเป็นสมาชิกในสังคม ดังเห็นได้จากการที่นานาประเทศต่างให้การยอมรับและส่งเสริมสิทธิการศึกษาแก่ประชาชนในประเทศของตนให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ความสามารถรวมถึงมีความพร้อมต่อการเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น สิทธิการศึกษาคือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งในการพัฒนาคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ สัญชาติ แม้กระทั่งคนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 เป็นต้น

โดยประเทศไทยตระหนักถึงสิทธิการศึกษาซึ่งเป็นองค์ประกอบและปัจจัยในการพัฒนาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิการศึกษานั้นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นที่มาของอำนาจในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น.7.

4 วรรค 1² นั้นได้บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ถือว่าเป็นการวางหลักทั่วไปอันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่ให้ความรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล จากการวางหลักทั่วไปดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความผูกพันต่ออำนาจรัฐทั้งหลาย โดยถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่กำหนดและจำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งกำหนดความชอบธรรมของรัฐด้วย การกำหนดหลักทั่วไปดังกล่าว ส่งผลในแง่การตีความสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ซึ่งจะต้องตีความว่าสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายล้วนแต่มีผลมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองหลักสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนชื่อหมวดจาก “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” มาเป็น “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งการบัญญัติรับรองเช่นนี้มีเจตนารมณ์ที่ว่าการบังคับให้รัฐต้องทำหน้าที่นั้นจะก่อให้เกิดผลสำเร็จแห่งสิทธินั้นอย่างแท้จริงได้มากกว่าการบัญญัติรับรองสิทธิในหมวดสิทธิและเสรีภาพแต่ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติจริง⁴ ซึ่งถือว่าเป็นหลักและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2555

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การรับรองสิทธิการศึกษา แต่มีความแตกต่างในรายละเอียด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เคยกำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่าง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.107-112.

⁴ MGR Online, “รธน.มีเป้าหมายสร้างความเปลี่ยนแปลงทุกองคาพยพ ทำประเทศไปสู่สิ่งที่ดี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.manager.co.th>.

ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า⁵ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า⁶ ดังนั้น สิ่งที่แตกต่าง คือ การกำหนดระยะเวลา 12 ปี ที่กำหนดตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17⁷ กำหนดว่า ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปีให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก ซึ่งหมายถึง การศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้รัฐหน้าที่จัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า อีกทั้ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนถึงการศึกษาภาคบังคับนั้น สอดคล้องกับหลักการการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ในปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อทุกคน ค.ศ.1990 (World Declaration for All 1990) ที่มุ่งขยายโอกาสการดูแลแก่เด็กปฐมวัย อีกทั้ง มาตรา 54 วรรค 3⁸ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีความ

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 49 วรรค 1 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 3 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

ร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ และรัฐต้องดำเนินนโยบายการศึกษาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานในการจัดการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาให้กับประชากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อีกทั้ง ยังกระจายอำนาจสู่องค์กรต่างๆ นอกเหนือจากรัฐให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทุกคนเพื่อการศึกษา (All for Education)⁹ ขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นที่วางหลักการบัญญัติรับรองและประกันสิทธิการศึกษา ตลอดจนขอบเขตหน้าที่ของรัฐในการจัดการและสนับสนุนการศึกษาให้แก่ทุกคนในรัฐแล้ว ยังมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเป็นกฎหมายหลักของรัฐในการจัดการศึกษาที่บัญญัติรับรองและประกันสิทธิการศึกษา โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาไว้ในมาตรา 10¹⁰ กำหนดให้รัฐจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า และมาตรา 8 (2)¹¹ และมาตรา 12¹² บัญญัติเกี่ยวกับการให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง พระราชบัญญัตินี้ยังเป็นกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานในกำกับดูแลการศึกษา 4 องค์กร เพื่อกำกับดูแลการศึกษาในระดับชาติ ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

⁹ ปรียานุช จริยวิทย์นันท์, “ทุกคนเพื่อการศึกษา (All for Education),” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.bicmoe.go.th>.

¹⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 10 “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

ฯลฯ

ฯลฯ ”

¹¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

(2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

¹² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัวยุทธ

องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คือ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ตามบทบัญญัติในมาตรา 34 วรรค 1¹³ ซึ่งมีหน้าที่ เสนอนโยบายแผนพัฒนามาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของประเทศได้พิจารณาว่าบุคคลทุกคนควรมีโอกาสทางสิทธิ การศึกษาเพื่อการพัฒนาตนเองและชีวิตให้ดีขึ้น อีกทั้ง เพื่อความเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศ โดย ปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่จำกัดเชื้อชาติและภาษา โดยหลักการแล้วเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติจะได้รับการ ปฏิบัติโดยใช้หลักเกณฑ์และมาตรฐานเช่นเดียวกับเด็กไทยทุกประการ ทั้งสิทธิการศึกษาในการเข้า ศึกษาและการออกหลักฐานทางการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษา ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่และความ รับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับ เด็กไทยและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในมาตรฐานเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดการเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่ ชัดเจน และเนื่องจากการถือว่าประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย¹⁴ จึง ส่งผลให้การจัดการคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ผ่านมามีออกมาในรูปแบบของการจัดการคนเข้าเมืองผิด กฎหมาย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการ ได้อย่างเทียบเท่ากับบุคคลอื่นทั่วไป อันเป็นอุปสรรคต่อความมั่นคงของมนุษย์ที่มุ่งเน้นการรักษาไว้ซึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้ถูกละเมิดสิทธิใน หลากหลายมิติ เช่น การถูกทำร้ายหรือการถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งคนไร้รัฐไร้สัญชาติต้องเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหลายประการ และประสบกับปัญหาความด้อยโอกาสในการเข้าถึงสิทธิต่างๆอัน จะได้รับบริการจากรัฐ เช่น สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข สิทธิในการเข้าถึงการศึกษา เป็นต้น โดยการจัดการที่ชัดเจนมากที่สุดเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยนี้ คือ นโยบายในการ จัดการสิทธิการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่

¹³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 34 วรรค 1 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบายแผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับแผนการ ศึกษาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

¹⁴ กฤตยา อาชวนิจกุล, การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย, (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554), น.118-119.

ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 ส่งผลให้คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และแรงงานข้ามชาติ รวมถึงบุตรหลานของกลุ่มคนเหล่านี้ทั้งหมดสามารถลงทะเบียนเรียน หนังสือในสถานการศึกษาของรัฐได้ โดยระบุว่ามียุวกวณเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนของ รัฐประมาณ 180,000 คน และปัจจุบันมีศูนย์การเรียนรู้ที่จัดการศึกษาโดยองค์กรเอกชน และองค์กร ระหว่างประเทศ ประมาณ 130 แห่ง¹⁵

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติ โดยการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติมีข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 6¹⁶ บัญญัติรับรองให้สิทธิการศึกษาเฉพาะคน สัญชาติไทยเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอ ภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกคน โดยไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติไทย และยังขัดต่อ กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาการศึกษาเพื่อปวงชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นต้น และปัญหาการขาดกฎหมายในการรับรองการจัดการศึกษาสำหรับ เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยองค์กรเอกชน เนื่องจากปัจจุบันมีบุคคลและองค์กรเอกชนดำเนินการ จัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในรูปแบบศูนย์การเรียนรู้ตามแนวชายแดนและภูมิภาคต่างๆใน ประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมิได้ออกประกาศ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ อีกทั้ง ไม่สามารถควบคุมหลักสูตร กระบวนการจัดการเรียน การสอน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแผนการศึกษาแห่งชาติ

ประการที่สอง ปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลของเด็ก

¹⁵ ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ, “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐานเสนอ “รัฐมนตรี” หนุนเรียนฟรีต่างด้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.moc.moe.go.th>.

¹⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้ง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

นักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ¹⁷ สาเหตุจากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีการสำรวจจำนวนนักเรียนเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของตนหรือไม่ส่งจำนวนนักเรียนเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติจากการที่ได้สำรวจให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อจัดรวบรวมและจัดส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูลเลขประจำตัว 13 หลักเกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 และปัญหาในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่รับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเรียนและการจัดกิจกรรมในการพัฒนาเด็กนักเรียน อีกทั้ง เป็นการละเมิดสิทธิระหว่างการศึกษาและละเมิดสิทธิในการได้รับการสนับสนุนสิทธิการศึกษาอีกด้วย

จากปัญหาทั้งสองประการนี้ ต่างส่งผลกระทบต่อการรับรองสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ สิทธิในการเข้ารับบริการการศึกษา สิทธิการได้รับการอุดหนุนทางการศึกษา สิทธิระหว่างการศึกษา และสิทธิประโยชน์จากการศึกษา ดังนั้น จากผลกระทบเหล่านี้จึงทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติไม่สามารถพัฒนาตนเองทั้งด้านร่างกายและสติปัญญาได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อเฉพาะเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศโดยรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมั่นคงของชาติ เพราะการศึกษาถือเป็นเครื่องมือที่ทำให้เด็กสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาตนเองและสังคม อันจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสังคมด้านต่างๆ และที่สำคัญเพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์

ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องสิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย¹⁸ ได้เคยมีการศึกษา โดย สุวรรณี เข้มเจริญ เมื่อปี พ.ศ. 2547 โดยเสนอผลการศึกษาว่า สิทธิในการศึกษานั้นเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยฐานแห่งสิทธิเกิดจากความ เป็นมนุษย์ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนไม่ว่ามีสัญชาติใด หรือไม่มีสัญชาติ ย่อมมีสิทธิในการศึกษาเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าว ได้นำเสนอปัญหาในการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาของคนไร้รัฐ

¹⁷ ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ, “สพฐ.หารือหน่วยงานจัดทำฐานข้อมูลแก้ปัญหาการศึกษาเด็กไร้สัญชาติ-ต่างด้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.moe.go.th>.

¹⁸ สุวรรณี เข้มเจริญ, “สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.1.

ไร้สัญชาติ แต่อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าว มุ่งเน้นการศึกษาเพื่อยืนยันสิทธิในการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ แต่ไม่ได้ศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ อีกทั้ง ไม่ได้ศึกษาในประเด็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาอีกด้วย และด้วยข้อจำกัดในการศึกษาเรื่องดังกล่าวประกอบกับความสำคัญ of ปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติทั้งที่บัญญัติรับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งศึกษาปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารอบแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ
2. เพื่อศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อศึกษากฎหมายภายในประเทศไทยที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาและระบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. เพื่อศึกษาปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย และหาแนวทางในการแก้ไข

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีข้อจำกัด 2 ประการ คือ

1. ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน
2. ปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เนื่องจากการจัดทำฐานข้อมูลของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่เป็นระบบขาดความชัดเจน และการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่ถูกต้องเพียงพอกับความเป็นจริง

จากข้อจำกัดทั้ง 2 ประการ ส่งผลต่อการรับรองสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ จึงทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติไม่สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างถูกต้องและเท่าเทียม

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง“ปัญหาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” เป็นการศึกษาโดยวิธีวิทยาการวิจัยในเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อความครอบคลุมของเนื้อหาในการศึกษา ซึ่งในการดำเนินการศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาโดยการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) อันได้แก่ การทบทวนวรรณกรรมในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในหลายประเด็น อาทิ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก สิทธิการศึกษา การจัดการศึกษาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ ประกอบกับการสัมภาษณ์ โดยใช้แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก (interview guideline) จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติตามกฎหมายไทยเป็นหลัก ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกอบกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 โดยศึกษาเฉพาะการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย นอกจากนี้ผู้เขียนได้ศึกษาตัวอย่างการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาวิเคราะห์ในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยด้วย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ให้ทราบถึงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ
2. ให้ทราบถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา
3. ให้ทราบถึงกฎหมายภายในประเทศไทยที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาและระบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. ให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยและแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและปัญหาการดำเนินการดังกล่าวอย่างเหมาะสม

1.7 นิยามคำศัพท์

1. เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่บรรลุนิติภาวะตามที่กฎหมายกำหนดก่อนหน้านี้
2. คนไร้รัฐไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีสถานะทางกฎหมาย โดยไม่ได้รับการจดทะเบียนหรือไม่ได้รับการบันทึกหลักฐานทะเบียนราษฎร และอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยข้อเท็จจริง
3. องค์กรเอกชน หมายถึง สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรที่เรียกชื่ออื่นที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ในกรดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ และไม่แสวงหาผลกำไร ที่ประสงค์จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการสิทธิการศึกษาและการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

เด็กถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประโยชน์และคุณค่า อีกทั้ง เด็กยังเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม เด็กในฐานะที่เป็นมนุษย์ย่อมมีศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์เทียบเท่ากันกับผู้ใหญ่ มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ โดยปัจจัยสำคัญที่จะช่วยต่อการพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพนั้น คือ การศึกษา เพราะการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนามนุษย์ทั้งด้านร่างกายและสติปัญญา และยังเป็นปัจจัยที่ช่วยในการยกระดับชีวิตและคุณภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ อีกทั้ง การศึกษาถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามแนวคิดสิทธิมนุษยชน และเป็นที่ยอมรับและได้รับการรับรองจากกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาที่ควรเป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยมีการเปิดโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติอีกด้วย ในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และแนวความคิดเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิการศึกษาและสิทธิของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและวิเคราะห์ในบทถัดไป

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิการศึกษา

การศึกษาได้รับการยอมรับว่าเป็นปัจจัยในการพัฒนาบุคคลให้สามารถเปลี่ยนศักยภาพของตนให้เป็นรูปธรรมมาเป็นเวลาช้านาน โดยสิทธิการศึกษาถือเป็นสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตัวบุคคลหรือมนุษย์ โดยความสามารถใช้สิทธิการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้บุคคลสามารถเข้าถึงสิทธิอื่นๆ และสามารถใช้สิทธิเหล่านั้นได้¹

¹ ศรีรักษ์ พลพัฒน์, สิทธิในการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2548), น.371.

2.1.1 ความหมายและพัฒนาการของสิทธิการศึกษา

(1) ความหมายของสิทธิการศึกษา

สิทธิการศึกษา (Education Right) จากการศึกษาพบว่า สิทธิศึกษานั้นมีความหมาย 2 ด้าน คือ ด้านแรกพิจารณาจากรูปแบบ หมายถึง สิทธิการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ รวมถึงการศึกษาตลอดชีวิต และด้านที่สองพิจารณาในด้านลักษณะ หมายถึง สิทธิในการเข้าเรียนในสถานศึกษา สิทธิในการได้รับการศึกษาในมาตรฐานเดียวกัน และสิทธิในการได้รับหลักฐานทางการศึกษา²

จากความหมายทั้งสองด้านของสิทธิการศึกษาข้างต้นนั้น สามารถสรุปได้ว่าสิทธิการศึกษา หมายถึง ความสามารถในการเข้าถึงระบบการศึกษอันเป็นกระบวนการส่งเสริมให้บุคคลเจริญเติบโตและมีความเจริญงอกงามทางร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา อีกทั้ง การได้รับสิทธิประโยชน์จากการศึกษา คือ การได้รับหลักฐานทางการศึกษานั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ประกอบอาชีพ เพื่อเป็นสมาชิกของสังคมที่ดีและมีคุณธรรม ซึ่งถือว่าสิทธิศึกษานั้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยในพัฒนาตนเองได้ (self-development) ของมนุษย์

(2) พัฒนาการของสิทธิการศึกษา

ในอดีตนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ นั้น มักจะบัญญัติรับรองเสรีภาพของคนในรัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสิทธิที่ได้บัญญัติรับรองนั้นจะเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน อันได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น และบัญญัติรับรองสิทธิพลเมืองบางประการ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงช่วงศตวรรษที่ 19 ภายใต้ระบบเศรษฐกิจโลกแบบทุนนิยมนั้นก็อาจจะปฏิเสธได้ว่าชนชั้นกลางที่เป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม ตลอดจนผู้ยากไร้นั้นไม่อาจจะเข้าถึงและใช้สิทธิที่กล่าวมานั้นได้ ดังนั้น ในเวลาถัดมารัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของคนในรัฐอันจะเรียกร่องสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อประกันมาตรฐานแห่งการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลทุกคน อันจะทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างทั่วถึงและอย่างเท่าเทียม ซึ่งสิทธินี้ คือ “สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ” (Social and Economic Right)³

² สุวรรณีย์ เข้มเจริญ, “สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.3-4.

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น.18-20.

โดยสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจนั้นเป็นอำนาจตามกฎหมายที่คนในรัฐจะเรียกร้องให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สิทธิในการประกันสุขภาพ สิทธิการศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของการกำเนิดสิทธิและผู้ทรงสิทธินั้น กล่าวคือ สิทธิจำแนกตามการกำเนิดประกอบด้วย สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจจะถูกพรากไปได้เช่นกัน และสิทธิพลเมือง (Citizen's Right) คือ สิทธิที่รัฐบัญญัติและรับรองสิทธิอื่นๆ ให้แก่พลเมืองของตนเท่านั้น โดยต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ปัญหาคงมีเพียงว่า ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นคนสัญชาติของรัฐหรือไม่ หมายความว่า คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้นจะมีสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกับคนสัญชาติหรือไม่ แต่หากพิจารณาหลักสิทธิมนุษยชนแล้วนั้น ความเป็นมนุษย์ คือ คุณสมบัติประการเดียวของการมีสิทธิมนุษยชน ซึ่งในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 หลักสิทธิมนุษยชนนั้นได้ถูกขยายขอบเขตเพิ่มเติมขึ้น อันเกิดจากการที่บริบทของสังคมโลกเปลี่ยนแปลงไปมนุษย์จำเป็นต้องมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองโดยมีการศึกษาเป็นเครื่องมือ ดังนั้น สิทธิการศึกษาซึ่งเดิมเป็นสิทธิพลเมืองที่รัฐสงวนบริการเพียงเฉพาะคนสัญชาติของรัฐเท่านั้น จึงได้ถูกบัญญัติรับรองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการพัฒนามนุษย์อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ให้การรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับทุกคน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

2.1.2 วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของสิทธิการศึกษา

(1) วัตถุประสงค์ของสิทธิการศึกษา

วัตถุประสงค์พื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการศึกษา คือ การพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ (The full development of human personality) ซึ่งประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ⁴ ได้แก่

1. การศึกษาจะช่วยสร้างเสริมสำนึกในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีอยู่แล้วในบุคลิกภาพของทุกคน
2. การศึกษาจะช่วยทำให้บุคคลสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. การศึกษาจะช่วยสร้างความเข้าใจกันระหว่างบุคคลต่างเชื้อชาติ ศาสนา รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

⁴ ศรีรักษ์ ผลิตพันธ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.371-372.

(2) องค์ประกอบของสิทธิการศึกษา

การจัดการศึกษาสำหรับสำหรับพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์นั้นยังต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ⁵ ได้แก่

1. การจัดหาและให้บริการ (Availability) หมายถึง การจัดการให้มีสถาบันการศึกษาและโครงการการศึกษาที่มากเพียงพอภายในพื้นที่ที่รัฐภาคีมีอำนาจทางกฎหมายครอบคลุมถึง โดยสถาบันการศึกษาเหล่านี้จะต้องสามารถทำหน้าที่ให้บริการศึกษาได้ตามสถานการณ์ต่างๆ และมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการบริการการศึกษา เช่น ตัวอาคาร สิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ห้องน้ำที่แยกสำหรับผู้หญิงและผู้ชาย น้ำดื่มสะอาด ครูอาจารย์ที่ได้รับการฝึกอบรม เงินเดือนที่เป็นธรรม อุปกรณ์การเรียนการสอน และปัจจัยอื่นๆ นอกจากนี้สำหรับสถาบันการศึกษาบางแห่งอาจมีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เช่น ห้องสมุด คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีข่าวสารต่างๆ

2. การสามารถเข้าถึงและใช้บริการได้ (Accessibility) หมายถึง การที่เด็กและประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้บริการจากสถาบันการศึกษาและโครงการการศึกษาที่รัฐได้จัดหาให้ในพื้นที่ที่รัฐภาคีมีอำนาจทางกฎหมายครอบคลุมถึงโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งความสามารถเข้าถึงและใช้บริการทางการศึกษาได้มีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

1) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) การศึกษาจะต้องสามารถเข้าถึงและใช้บริการได้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ การไม่เลือกปฏิบัติในที่นี้จะต้องเป็นจริงทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ

2) การสามารถเข้าถึงได้ทางกายภาพ (Physical accessibility) นั่นคือ สถานศึกษาและโครงการศึกษาจะต้องตั้งอยู่ในที่ที่ประชาชนสามารถเดินทางไปถึงได้อย่างสะดวก มีการกระจายทางภูมิศาสตร์อย่างเหมาะสมและไม่อยู่ไกลจนเกินไป นอกจากนี้สถานศึกษาและโครงการศึกษาอาจช่วยให้ประชาชนเข้าถึงได้มากขึ้นจากโครงการเรียนรู้ทางไกล (Distance Learning Program) เช่น การเรียนทางไปรษณีย์หรืออินเทอร์เน็ต

3) การสามารถเข้าถึงได้ทางเศรษฐกิจ (Economic accessibility) หมายถึง การที่บริการทางการศึกษาจะต้องไม่แพงจนเกินกว่าที่ประชาชนจะสามารถซื้อได้ การเข้าถึงได้ทางเศรษฐกิจมีความหมายแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดบริการทางการศึกษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ สำหรับการศึกษาในระดับประถมและจะต้องไม่คิดค่าใช้จ่ายที่สูงนักสำหรับระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา และจะต้องดำเนินการอย่างก้าวหน้าเพื่อให้สามารถให้บริการทางการศึกษาในระดับมัธยมและอุดมศึกษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

⁵ ศรีรักษ์ ผลิพัฒน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.372-373.

3. ความสามารถยอมรับได้ (Acceptability) หมายถึง รูปแบบและเนื้อหาสาระของการศึกษา รวมทั้งหลักสูตรและวิธีการสอนจะต้องเป็นที่ยอมรับได้สำหรับนักเรียน และในบางครั้งสำหรับพ่อแม่ ซึ่งรวมถึงคุณภาพของการศึกษา ความข้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา และความเหมาะสมทางวัฒนธรรม นั่นคือรูปแบบและเนื้อหาของการศึกษาจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และจะต้องมีคุณภาพผ่านมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

4. ความสามารถปรับเปลี่ยนได้ (Adaptability) หมายถึง การศึกษาจะต้องยืดหยุ่นให้สามารถปรับเปลี่ยนให้ตอบรับกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน ความต้องการของนักเรียน ในบริบทของความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

2.1.3 สาระสำคัญของสิทธิการศึกษา

2.1.3.1 สิทธิการได้รับศึกษาขั้นพื้นฐาน (The Right to fundamental education)

สิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่บุคคลจะได้รับเพื่อตอบสนอง “ความต้องการในการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน” คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อ้างอิงสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้กับปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 (World Declaration Education for All 1990) หรือปฏิญญาจอมเทียน (Jomtien Declaration) ที่มุ่งรับรองการศึกษาเพื่อปวงชน และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการการเรียนรู้ ปฏิญญานี้ได้ให้ความหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า เป็นการศึกษาที่มุ่งตอบสนองความต้องการในการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งความต้องการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน⁶ ได้แก่

1. เครื่องมือในการเรียนรู้ เช่น ความสามารถอ่านออกเขียนได้ ความสามารถพูดสื่อสารได้ ความรู้เกี่ยวกับตัวเลข และการแก้ไขปัญหา

2. เนื้อหาของการเรียนรู้พื้นฐาน ได้แก่ ความรู้ ทักษะ ค่านิยม และทัศนคติ

โดยความต้องการในการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานทั้ง 2 ประการนี้ ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์จะต้องมีเพื่อที่จะสามารถอยู่รอด และสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะมีชีวิตและทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี อีกทั้ง สามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาตนเอง เพื่อที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองเพื่อจะตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่จะเรียนรู้ต่อไป

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2556), น.4-6.

ความต้องการในการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานตามนิยามนี้จึงไม่ได้มีเฉพาะในเด็กหรือเยาวชนเท่านั้น แต่เป็นความต้องการที่มีอยู่ในตัวผู้ใหญ่ด้วย สิทธิทางการศึกษาจึงเป็นสิทธิของบุคคลทุกคน ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ และการตอบสนองความต้องการดังกล่าวนี้ไม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อบุคคลเข้ารับบริการทางการศึกษาระดับประถม และเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่และการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วย

2.1.3.2 การรับรองสิทธิการศึกษา⁷

สิทธิการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่บุคคลทุกคนควรได้รับ โดยการรับรองสิทธิการศึกษานั้นเป็นการประกันสิทธิต่าง ๆ อันเกิดจากสิทธิการศึกษา 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในการเข้ารับบริการด้านการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน เป็นของประชาชนทั่วไป ผู้ด้อยโอกาส เด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล ผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือศึกษาไม่ครบกำหนดระยะเวลาของการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน อีกทั้ง สิทธิในการเลือกสถานศึกษาสำหรับเด็กของ บิดา มารดา และผู้ปกครอง

2. สิทธิระหว่างรับการศึกษา หมายถึง สิทธิในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพ สิทธิในการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนได้สะสมไว้ ทั้งระหว่างรูปแบบการศึกษาเดียวกันหรือต่างรูปแบบกัน สิทธิในการได้รับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สิทธิในการรับการศึกษาจากสถานศึกษาที่มีระเบียบสอดคล้องกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิในการรับการศึกษาที่เหมาะสมกับความสามารถ

3. สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนในการรับการศึกษา หมายถึง สิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิในการได้รับทุนการศึกษา สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาของผู้เรียนที่เป็นกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษ

4. สิทธิประโยชน์จากการศึกษา หมายถึง สิทธิที่จะนำความรู้ความสามารถจากการศึกษาไปใช้ทำสิ่งอื่นในการพัฒนาตนเองให้เกิดประโยชน์ โดยสามารถเข้าถึงสิ่งนั้นได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม เช่น การได้รับการรับรองวุฒิการศึกษา ซึ่งสามารถนำไปใช้สมัครศึกษาต่อหรือใช้สมัครงานเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น

⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.onec.go.th>.

2.1.3.3 ภาระหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามสิทธิการศึกษา

ภาระหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 รัฐมีภาระหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

(1) ภาระหน้าที่ทั่วไป⁸

ประการแรก รัฐต้องปฏิบัติตามสิทธิการศึกษาโดยการทำให้สิทธิทางการศึกษาเป็นจริงอย่างก้าวหน้า (Progressive Realization) กล่าวคือ รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้เด็กและบุคคลได้รับการศึกษาและเสรีภาพทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ และการทำให้สิทธิเป็นจริงอย่างก้าวหน้า หมายถึง การดำเนินการตามภาระหน้าที่อย่างต่อเนื่อง และอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพนอกจากนี้ภาระหน้าที่ทั่วไปของรัฐภาคีในปฏิบัติตามสิทธิทางการศึกษารวมถึงการประเมินปัญหาอุปสรรคของการทำให้สิทธิทางการศึกษาเป็นจริง ภาระหน้าที่นี้ถือเป็นภาระหน้าที่ที่มีผลทันที

ประการที่สอง รัฐภาคีจะต้องดำเนินการโดยทันทีโดยการให้หลักประกันว่าสิทธิการศึกษาว่าจะได้รับการทำให้เป็นจริงโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

ประการที่สาม รัฐมีภาระหน้าที่ในการเคารพ หมายถึง การที่รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ใช้มาตรการที่ทำให้บุคคลไม่สามารถบรรลุถึงสิทธิทางการศึกษาได้ อีกทั้ง รัฐมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครอง หมายถึง การที่รัฐจะต้องออกมาตรการในการปกป้องคุ้มครองไม่ให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นรบกวนหรือขัดขวางไม่ให้บุคคลหรือได้รับสิทธิการศึกษา และภาระหน้าที่ในการทำให้เป็นจริง หมายถึง การที่รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการและดำเนินการจัดหาให้บริการ และช่วยเหลือให้บุคคลได้รับสิทธิการศึกษา

(2) ภาระหน้าที่เฉพาะเจาะจง⁹

รัฐมีหน้าที่ในการให้การประกันว่าหลักสูตรการศึกษาในทุกระดับการศึกษาจะตอบสนองวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ การทำให้บุคคลสามารถพัฒนาตนเอง บุคลิกภาพ ความรู้สึกในศักดิ์ศรีของมนุษย์ และการทำให้สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพพื้นฐานเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งการจัดการให้การศึกษาช่วยให้บุคคลสามารถมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในสังคม และสร้างความเข้าใจในความหลากหลาย สร้างมิตรภาพระหว่างคนต่างชาติ ต่างเชื้อชาติ ต่างชาติพันธุ์ ต่างศาสนา สนับสนุนกิจกรรมของสหประชาชาติในการคงไว้ซึ่งสันติภาพ ทั้งนี้ รัฐจะต้องจัดตั้งและดูแลรักษา

⁸ ศรีรักษ์ ผลิพัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.377-378.

⁹ ศรีรักษ์ ผลิพัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.378-380.

ระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และดำเนินการตรวจสอบว่าการศึกษานั้นดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือไม่และรัฐมีหน้าที่ในการจัดระบบทุนการศึกษาให้กับนักเรียนกลุ่มที่อยู่ในสภาพเสียเปรียบทางสังคม โดยจะต้องพัฒนาให้เกิดขึ้นครอบคลุมโรงเรียนทั่วประเทศและในทุกระดับ รัฐมีหน้าที่ในการดูแลไม่ให้ครอบครัวและชุมชนได้ประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เด็กนักเรียนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการศึกษาได้

ภาระหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามสิทธิการศึกษาเป็นพื้นฐานที่ตั้งอยู่บนหลักการของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่หลักขั้นพื้นฐาน ภายใต้หลักการนี้ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การประกันว่าบุคคลจะต้องได้รับการศึกษาอย่างน้อยที่สุดในระดับพื้นฐานที่จำเป็น ซึ่งรวมถึงการให้การประกันว่าบุคคลจะได้รับสิทธิในการใช้บริการทางการศึกษาจากสถาบันการศึกษา โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และต้องประกันว่าการศึกษาของรัฐจะสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเด็ก

เด็กถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของประเทศอย่างแท้จริง เพราะเด็กเป็นกำลังสำคัญที่จะต้องเติบโตขึ้นไปเป็นกลไกในการพัฒนาและขับเคลื่อนอนาคตของประเทศ การให้ความสำคัญกับเด็กในฐานะที่เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่านี้ตรงกับคำกล่าวที่ว่า “อนาคตของประเทศชาติจะเป็นอย่างไรต่อไปส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพของเด็กในวันนี้”¹⁰ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเด็กและพิทักษ์คุ้มครองสิทธิของเด็กทางด้านกฎหมาย ตลอดจนให้การศึกษอบรมเลี้ยงดู และวางแผนพัฒนาเพื่อวางรากฐานให้เด็กมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเติบโตพลเมืองที่ดีและเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศต่อไป

2.2.1 ความหมายและการพัฒนาการของสิทธิเด็ก

(1) ความหมายของสิทธิเด็ก

คำว่า “เด็ก” ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ว่าหมายความว่าถึงบุคคลทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์¹¹

¹⁰ สุวิชัย โกศัยยะวัฒน์, “วันเด็กแห่งชาติ : พัฒนาการและความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์,” เล่มที่ 2 วารสารการศึกษาและพัฒนาสังคม, น.7-9 (2551).

¹¹ วันชัย รุจนวงศ์, สิทธิเด็กตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548), น.417.

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กให้คำนิยามคำว่า “เด็ก” หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น

สิทธิเด็ก หมายถึง สิทธิที่เด็กสมควรจะได้รับในการประกัน ดูแล และส่งเสริมศักยภาพในการพัฒนาทั้งทางร่างกายและสติปัญญาให้เป็นไปตามช่วงอายุและความสามารถของตนเอง¹²

สิทธิเด็ก หมายถึง ความยุติธรรมในทุกๆ สิ่งที่เด็กพึงมีหรือมีความสามารถที่จะมีได้ โดยเป็นสิ่งที่เฉพาะตัวของบุคคล¹³

จากคำนิยามดังกล่าวมนุษยทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อยู่ในความหมายของคำว่า เด็กทั้งสิ้น เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะตามกฎหมายของประเทศที่ใช้อยู่ เช่น ประเทศไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ว่าด้วยบุคคล มาตรา 19 กำหนดว่า บุคคลจะบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ แต่หากบุคคลนั้นได้ทำการสมรสก่อนอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์โดยผู้เยาว์ฝ่ายชายมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์ และฝ่ายหญิงมีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 20 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลนั้นเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย ดังนั้น หากเด็กที่อายุยังไม่เกิน 18 ปี แต่ได้ทำการสมรสก่อนและเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่ถือว่าเด็กนั้นพ้นจากสถานะความเป็นเด็กและบรรลุนิติภาวะตามกฎหมายจะไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และดังได้กล่าวแล้วว่าอนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาที่มีประเทศเข้ามาเป็นภาคีสมาชิกมากที่สุดในโลก คือ 192 ประเทศ และข้อผูกพันในการเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา คือ การยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศฉบับนี้ ดังนั้น คำจำกัดความ “เด็ก” ในกฎหมายของทั้ง 192 ประเทศ จะต้องมีความหมายเช่นเดียวกับอนุสัญญานี้ทำให้ความหมายของคำว่าเด็กนั้นเป็นความหมายสากลที่ต้องเหมือนกันทั่วโลก

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิเด็กตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), น.7-9.

¹³ อิงอร จินตนาเลิศ, “กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น.6-7.

(2) พัฒนาการของสิทธิเด็ก

ในอดีตกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมุ่งให้ความสำคัญเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ แต่ต่อมาเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้มีการแพร่หลายมากขึ้นนั้นทำให้เกิดการรับรองสิทธิของเอกชนในกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁴ และเมื่อกล่าวถึงสิทธิเด็กในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน จึงมีความต้องการการที่จะปกป้องคุ้มครองเด็กมากกว่าคนทั่วไป เนื่องจากความสามารถของสภาวะทางร่างกายและสติปัญญาของเด็กนั้นไม่เทียบเท่ากับผู้ใหญ่ จึงต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษเพื่อให้เกิดการพัฒนาและเจริญเติบโตเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของสังคม โดยในปี ค.ศ. 1924 องค์การสันนิบาตชาติได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กหรือที่เรียกว่าปฏิญญาเจนีวา ค.ศ.1924 (The Declaration of Geneva 1924) ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติและได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ต่อมาในปี ค.ศ.1959 องค์การสหประชาชาติได้พัฒนาและประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The United Nations Declaration on the Rights of the Child 1959) แต่ปฏิญญานี้ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ต่อมาจนถึงปี ค.ศ.1989 สหประชาชาติจึงได้พัฒนาการคุ้มครองเด็กให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child 1989) ซึ่งอยู่ในรูปแบบปัจจุบัน และในปี ค.ศ. 2000 องค์การสหประชาชาติได้จัดทำตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ฉบับ ในรูปแบบของพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (Optional Protocol on the involvement of Children in Armed Conflict) และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็กและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography)

2.2.2 วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของสิทธิเด็ก

การที่จะปกป้องและคุ้มครองสิทธิเด็กได้นั้นจำเป็นต้องทราบถึงวัตถุประสงค์และองค์ประกอบของสิทธิเด็ก ดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของสิทธิเด็ก

เพื่อให้การปฏิบัติต่อเด็กต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และไม่ให้เลือกปฏิบัติ โดยเด็กต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนจากบิดามารดา และเด็กมีสิทธิได้รับการปกป้อง

¹⁴ กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น.5-6.

คุ้มครองมิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ หรือขัดขวางการเจริญเติบโตและ พัฒนาการของเด็ก รวมทั้งได้รับการสงเคราะห์และ ส่งเสริมความประพฤติ อีกทั้งกำหนดหน้าที่ ผู้ปกครองมิให้ทอดทิ้งเด็ก หรือเลี้ยงเด็กโดยมิชอบ หรือไม่ให้สิ่งที่จำเป็นแก่การดำรงชีพจนน่าจะเกิด อันตรายแก่ร่างกาย จิตใจของเด็ก หรือขัดขวางความเจริญเติบโต และพัฒนาการของเด็ก ตลอดจน เพื่อให้เด็กมีสิทธิได้รับการดูแลสุขภาพ การศึกษา นันทนาการ การฝึกอาชีพ การแนะแนวให้คำปรึกษา การฝึกอบรม การบำบัดรักษา การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การส่งเสริมความประพฤติที่เหมาะสม

(2) องค์ประกอบของสิทธิเด็ก

องค์ประกอบของสิทธิเด็กที่ให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิเด็กนั้นต้องพิจารณา ประกอบด้วยหลักการ 2 ประการ คือ

1. สิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด (Inherit Rights) รัฐต้องรับประกันความอยู่รอดและการพัฒนาของเด็ก คือ เด็กจะต้องได้รับความปลอดภัยหลังคลอดและอยู่รอดเป็นทารก เด็กมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรอง และต้องจดทะเบียนหลังเกิดทันที มีสิทธิที่จะมีชื่อ มีสัญชาติ และต้องมีสิทธิที่จะได้รู้จักและได้รับการอบรมเลี้ยงดูจากบิดามารดาของเด็กเท่าที่เป็นไปได้ โดยไม่สามารถจำกัดสิทธิอันชอบธรรมนี้ได้¹⁵

2. หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (The best interests of the child) คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง การพัฒนาทั้งด้านร่างกายและจิตใจโดยถือมาตรฐานน้อยที่สุดตามอนุสัญญานี้ โดยไม่กระทำการใดที่เป็นการทำลายหรือส่งผลเสียต่ออนาคตของเด็ก หากแต่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กมีความสามารถในการพัฒนาตนเอง ดังนั้น รัฐต้องคำนึงและตระหนักถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ¹⁶

¹⁵ VititMuntabhorn, “A Sourcebook for Reporting under the Convention on the Rights of Child”, UNICEF EAPRO and Child Rights ASIANET,3 (1997).

¹⁶ Joachim Wolf, The Concept of the “Best Interest” in Terms of the UN Convention on the Rights of the Child, in The Ideologies of Children’s Rights ed. Michael Freeman and Philip Veerman (Dordrecht : MartinusNijhof Publishers, 1992), p.132.

2.2.3 สาระสำคัญของสิทธิเด็ก¹⁷

การปกป้องและคุ้มครองเด็กจำเป็นต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของสิทธิเด็ก 4 ประการ โดยสรุปได้ดังนี้

1. สิทธิในการมีชีวิตและการอยู่รอด (Rights to survival) เป็นสิทธิในการมีชีวิตและอยู่รอดอย่างปลอดภัย ซึ่งในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้รับรองว่าเด็กทุกคนมีสิทธิติดตัว (Inherit Rights) และจะต้องรับรองให้มีการส่งเสริมพัฒนาแก่เด็ก รวมถึงมีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดา โดยมีให้แยกจากกัน ยกเว้นในกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจในการบังคับให้แยกเด็กจากบิดามารดา แต่การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สูงสุดของเด็ก (The best interests of the child) นอกจากนั้นรัฐต้องจัดให้มีการบริการต่างๆ เพื่อการพัฒนาแก่เด็ก ตลอดจนด้านสาธารณสุข รวมถึงส่งเสริมให้เด็กมีจิตใจและร่างกายที่ดีอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ มีศักดิ์ศรีสามารถพึ่งตัวเองได้ และอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างสันติ

2. สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Rights to protection) คือ เด็กต้องได้รับการคุ้มครองจากอันตรายทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จิตใจ และเพศ รวมถึงคุ้มครองจากการหาผลประโยชน์จากเด็กในด้านต่างๆ อีกทั้ง รัฐต้องมีกลไกและเครื่องมือในการป้องกันเด็กจากการผลิตหรือค้ายาเสพติด

นอกจากนั้น รัฐต้องคำนึงถึงสิทธิของเด็กที่ถูกกล่าวหา โดยต้องสอดคล้องกับการส่งเสริมศักดิ์ศรีและคุณค่าของเด็ก เด็กต้องได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสม และดำเนินคดีบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียม และต้องส่งเสริมให้เด็กที่เคยกระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม อีกทั้ง กรณีเด็กที่ลี้ภัยเข้ามาภายในประเทศรัฐจะต้องส่งเสริมคุ้มครองให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน

3. สิทธิในการพัฒนา (Rights to development) เด็กมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองตามความสามารถและศักยภาพของตนเองได้ ซึ่งรัฐต้องจัดบริการสาธารณะให้การศึกษาแก่เด็กบนพื้นฐานที่เท่าเทียม โดยจัดการศึกษาระดับประถมเป็นภาคบังคับแก่เด็กทุกคนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้ง ในระบบการศึกษาจะต้องมีมาตรการด้านระเบียบวินัยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็ก การศึกษาต้องส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพความสามารถพิเศษ รวมถึงมุ่งให้เด็กมี

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.8-11.

สำนักที่เคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อให้เด็กมีความรับผิดชอบต่อสังคมและดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยมท้องถิ่น รวมถึงอารยธรรมต่างๆด้วยเช่นกัน

4. สิทธิในการมีส่วนร่วม(Rights to participate)ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีหลักการส่งเสริมคุณค่าของมนุษย์เป็นสำคัญ ดังนั้น เด็กในฐานะมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงออก โดยรวมถึงสิทธิที่จะแสวงหาเสียงรื้อในข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นนั้นจะไม่ถูกจำกัดเขตแดน โดยสามารถแสดงออกได้ทั้งทางวาจา ลายลักษณ์อักษร หรือแม้แต่การพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะหรือสื่ออื่นๆ ทั้งนี้ รัฐจึงต้องเคารพสิทธิของเด็กที่มีเสรีภาพทางความคิด อีกทั้ง รัฐต้องประกันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็กทั้งด้านสังคม จิตใจ และศีลธรรม นอกจากนี้เด็กมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบที่สอดคล้องกับกฎหมายและเท่าที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยโดยไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ในรัฐสมัยใหม่การมีสัญชาติว่าเป็นคนในรัฐใดนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานนครทุกด้าน เพราะสัญชาติเป็นความผูกพันทางกฎหมายระหว่างคนกับรัฐที่ตนเองอาศัยอยู่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) ให้นิยามความหมายของ “คนไร้รัฐตามกฎหมาย” (de jure stateless) ว่าเป็น ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็น “คนชาติ” (nationals) โดยกฎหมายของรัฐใดๆเลย¹⁸

ปัจจุบันมี คนไร้รัฐตามข้อเท็จจริง (de facto stateless) เป็นจำนวนหลายล้านคน อันมีสาเหตุจากการเป็นผู้พลัดถิ่นที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศของตนเองได้ หรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติที่แท้จริงของตนเองได้ หรืออยู่ในระยะการรอดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ทำให้คนส่วนหนึ่งในกลุ่มนี้จึงตกเป็น “คนไร้สัญชาติ” (nationalityless) แต่ไม่ได้เป็นคนไร้รัฐ ดังนั้น ภาวะไร้รัฐและไร้สัญชาตินั้นมักเกิดจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐในการพิจารณาให้สัญชาติต่อคนในรัฐ จึงทำให้คนเหล่านี้ตกอยู่สภาพถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกแสวงหาประโยชน์ ถูกละเมิดสิทธิต่างๆ และถูกเลือกปฏิบัติ อีกทั้ง ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้

¹⁸ กฤตยา อาชวนิจกุล, การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย, (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554), น.104.

2.3.1 ความหมายและลักษณะของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ในประเทศไทยปรากฏว่ามีทั้งคนไร้สัญชาติอยู่ 2 ลักษณะ คือ คนไร้สัญชาติที่ได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายไทยแล้ว และคนไร้สัญชาติที่ยังมิได้รับสิทธิอาศัยตามกฎหมายไทย ก็คือคนที่มีลักษณะไร้รัฐอย่างแท้จริง

คนไร้สัญชาติ (Nationalityless Persons) หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย ภายหลังจากได้พิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริง (Genuine link) กับบุคคลนั้นแล้ว¹⁹ ซึ่งคนไร้สัญชาติมีสาเหตุมาจาก 3 ประการ ดังต่อไปนี้ ได้แก่ ประการแรก สาเหตุมาจากการไม่ได้รับการจดทะเบียนเกิดในทะเบียนบุคคลของรัฐใดในโลก ประการที่สอง สาเหตุจากการถูกถอนออกจากสัญชาติโดยรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับตนเอง และประการที่สาม สาเหตุจากการไม่รู้จักรากเหง้าของตนเอง²⁰

หากแต่ถ้ามีรัฐใดรัฐหนึ่งยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” แก่คนไร้สัญชาติผู้นั้น คนไร้สัญชาตินั้นอาจไม่ “ไร้รัฐ” (Stateless) ทั้งนี้ เพราะการที่ได้รับอนุญาตให้ตนมีสิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐใด ก็ย่อมหมายความว่า รัฐนั้นยินยอมที่จะมีสถานะเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคลนั้น (State of Domicile) บุคคลนั้นอาจจะตั้งถิ่นอาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นได้ บุคคลนั้นจึงมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในรัฐนั้น อันทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับคนชาติ และหากแต่คนไร้สัญชาติบุคคลใดไม่ได้รับอนุญาตให้ได้สิทธิอาศัยของรัฐใดๆเลย คนไร้สัญชาติบุคคลนั้นจะตกเป็นบุคคลไร้รัฐ (Stateless Persons) ซึ่งหมายความว่า คนไร้สัญชาตินั้นไม่มีรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Persons State) ส่งผลให้บุคคลนั้นไม่อาจเป็นคนชาติของรัฐใดในโลก ทั้งนี้อาจจะตั้งถิ่นฐานในรัฐใดบนโลกได้กลายเป็นคนต่างด้าว (Aliens) สำหรับทุกรัฐ และเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายสำหรับทุกรัฐและเป็นคนไม่มีสถานะในทุกดินแดน²¹

¹⁹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ความเป็นคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย : คืออะไร และควรจัดการอย่างไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.archanwell.org>.

²⁰ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “การเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559, จาก <http://www.archanwell.org>.

²¹ สุวรรณี เข้มเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.2-3.

ดังนั้น คนไร้รัฐ (Stateless Persons) หมายถึง บุคคลที่ไม่มีข้อเท็จจริงอันทำให้ได้รับสัญชาติของรัฐใดเลยและในขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในรัฐใดเลยเช่นกัน²²

2.3.2 การจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม พ.ศ.2548 เพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติในสังคมไทย อันคำนึงถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน โดยให้มีการกำหนดสถานะและจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติ การให้สิทธิขั้นพื้นฐานและการดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่²³

โดยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรเพื่อให้ทราบที่มาและสถานการณ์ดำรงอยู่ของคนกลุ่มนี้ อันนำไปสู่การพิจารณาที่เหมาะสม อีกทั้ง ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณากลับการร้องขออนุมัติสถานะโดยการลดกระบวนการและขั้นตอน รวมถึงลดการใช้ดุลพินิจที่เกินส่วนของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกำหนดกรอบการพิจารณากำหนดสถานะให้แก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ดังนี้²⁴

(1) บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ดำเนินการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน หรือให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แก่บุคคลที่มีชื่ออยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย 10 ปีขึ้นไป และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง สำหรับกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี และปัจจุบันไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ เนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัย หรือเหตุผลด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ให้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวได้

(2) เด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศและจบการศึกษาใน

²² อรรถพร รอดสังวาล, “สิทธิในการมีสุขภาพอนามัยของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.3.

²³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานกรมการ 3, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย เรื่อง ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553), น.96-99.

²⁴ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยทั้งนี้กระบวนการให้สัญชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย สำหรับเด็กที่ยังไม่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามกลุ่มแรก (1)

(3) บุคคลที่ไร้รากเหง้า ให้บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ได้รับสัญชาติไทยเมื่อมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนของทางราชการ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย 10 ปีขึ้นไป ส่วนบุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งที่ได้รับสถานะเป็นบุตรบุญธรรมตามคำสั่งของศาล ให้ได้รับสัญชาติไทย

(4) บุคคลที่มีคุณสมบัติอันแก่ประเทศ ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลซึ่งมีผลงาน ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยเห็นสมควร

(5) แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการจดทะเบียนแต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว และเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามข้อ (1) - (4) หากไม่สามารถกำหนดสถานะได้ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานะโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐราชการ ภาควิชาการและภาคประชาชน พิจารณากำหนดแนวทางการให้สถานะที่เหมาะสมตามมาตรการระยะยาว

(6) คนต่างด้าวอื่นๆ ที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง ให้สิทธิการอาศัยอยู่ในชั่วคราวแก่กลุ่มคนต่างด้าว ทั้งในส่วนที่ได้รับการจดทะเบียนไว้แล้วและที่จะมีการสำรวจจดทะเบียนเพิ่มเติม ซึ่งไม่มีคุณสมบัติในการขอรับสถานะตามหลักเกณฑ์ข้างต้นดังกล่าว

การให้สิทธิขั้นพื้นฐาน แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนของทางราชการ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือคำร้องขอสถานะอยู่ระหว่างการพิจารณา หรือภาครัฐอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดนโยบาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยดำเนินการให้คนเหล่านี้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในส่วนของการรับบริการด้านสาธารณสุข และการเข้ารับการศึกษ โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ สำหรับสิทธิในเรื่องอื่นๆ การทำงาน การเดินทางให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อสถานภาพในการดำรงชีวิต และกลุ่มที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมโดยในเบื้องต้น สมควรให้สิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นตามหลักมนุษยธรรม อย่างไรก็ตามในภายหลัง เมื่อคนกลุ่มนี้ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนแล้ว และตรวจพบว่ามิใช่กลุ่มที่ชัดเจนในประเทศต้นทาง ให้ดำเนินการส่งกลับ แต่ในกรณีไม่สามารถส่งกลับได้ หรืออยู่ระหว่างกระบวนการกำหนดสถานะหรืออยู่ระหว่างการประสานประเทศต้นทาง เพื่อตรวจสอบสถานะและภูมิฐานะ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกันกับกลุ่มแรก

การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ดำเนินการบน 2 แนวทางคือ ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการกำหนดกลไกการพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกันในด้านต่างๆ ทั้งสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในภูมิภาค และเพิ่มความเข้มข้นในการปฏิบัติและการควบคุมทางทะเบียน โดยเฉพาะการแจ้งเกิดและการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ตัวบุคคล และกำหนดสถานะในอนาคต

2.3.3 สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยหลายกลุ่ม ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีทั้งในส่วนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตรวจสอบจากทางราชการ และกลุ่มที่อพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมาจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงในชีวิต โดยสามารถจำแนกความไร้รัฐของบุคคลในประเทศไทยได้ 3 ประการดังต่อไปนี้²⁵

ประการแรก ปัญหาความไร้รัฐได้เกิดขึ้นแก่กลุ่มชนพื้นเมืองในประเทศไทยชนพื้นเมืองเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาแต่ดั้งเดิม โดยหลักกฎหมายสัญชาติ บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับว่า มีสัญชาติไทยโดยการเกิดไม่ว่าจะมีชาติพันธุ์เดียวกันกับชนกลุ่มใหญ่ในประเทศไทยหรือไม่ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน เรายังพบว่ามีชนพื้นเมืองในหลายพื้นที่ที่ตกเป็น “คนไร้รัฐ” โดยสาเหตุที่พวกเขาไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทย หรือมีเอกสารที่รัฐไทยออกให้ แต่เอกสารมิได้ยอมรับความเป็นไทยโดยสัญชาติของพวกเขา ทั้งที่โดยหลักกฎหมายสัญชาติไทยพวกเขาย่อมมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่ว่าจะมีชาติพันธุ์เช่นเดียวกับคนส่วนใหญ่ในประเทศหรือไม่โดยกลุ่มชนพื้นเมืองที่ประสบปัญหาความไร้รัฐนั้น ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่สูงของประเทศไทยซึ่งมักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ชาวเขา” หรือ “ชาวไทยภูเขา” กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในชายทะเล อาทิ ชาวเลในบริเวณหมู่เกาะสุรินทร์ และกลุ่มบุคคลที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ป่าตามแนวชายแดน ซึ่งการปักปันเส้นเขตแดนยังไม่แล้วเสร็จ

ประการที่สอง ปัญหาความไร้รัฐที่เกิดแก่กลุ่มผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งสามารถแยกได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีรากเหง้าจากบรรพบุรุษที่เกิดนอกประเทศไทย และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีรากเหง้าจากบรรพบุรุษที่เกิดในประเทศไทย ขอให้สังเกตว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมายมักจะมีบรรพบุรุษในช่วงตอนใดช่วงตอนหนึ่งของกาลเวลาเป็นบุคคลที่เกิด

²⁵ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “การตรวจสอบและการประเมินสถานการณ์ด้านคนไร้รัฐในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2559, จาก <http://www.archanwell.org>.

นอกประเทศไทย ซึ่งอาจจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพราะหนีภัยความตายซึ่งโดยทั่วไปมักจะเรียกพวกเขาว่า “ผู้ลี้ภัย” หรือทางราชการไทยมักเรียกว่า “ผู้หนีภัยการสู้รบ” หรือเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม ปัญหาความไร้รัฐที่เกิดแก่กลุ่มไร้รากเหง้า กล่าวคือ ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ แม้ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น บุคคลย่อมตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐสมัยใหม่หากเขาสืบสายโลหิตจากคนสัญชาติของรัฐนั้น หรือหากเขาเกิดบนดินแดนของรัฐนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็คือ โดยหลักการ หากบุคคลอาจนำสืบพิสูจน์ว่า ตนมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐใดรัฐหนึ่งโดยหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน บุคคลนั้นก็ไม่ว่าจะตกอยู่ในปัญหาความไร้รัฐ กรณีตรงข้ามย่อมเกิดขึ้นก็เพียงในสถานการณ์อันเป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่ง กล่าวคือ บุคคลนั้นได้สูญเสียความรู้ใน “รากเหง้า” ของตน กล่าวคือ บุคคลนั้นไม่ทราบว่าเป็นบุตรของผู้ใด หรือบุคคลนั้นไม่อาจรู้ว่าตนเกิด ณ ที่ใด

ทั้งนี้ ผลจากการที่บุคคลเหล่านี้ตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติด้วยสาเหตุประการต่าง ๆ นั้น ทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ต้องประสบกับปัญหาหลากหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในความเป็นมนุษย์ และปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิอื่นๆโดยจากปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นสาเหตุให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐได้ อันกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ควรได้รับ ดังนั้น หากไม่ดำเนินการจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติแล้วนั้นก็ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และผลกระทบดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบโดยตรงกับเฉพาะคนกลุ่มนี้เท่านั้น หากแต่จะส่งผลกระทบไปยังกลุ่มบุตรหลานของบุคคลกลุ่มนี้อีกด้วย อันเป็นการส่งสมปัญหาที่จะทำให้เกิดปัญหาสังคมในวงกว้างและรุนแรงกว่าปัจจุบัน²⁶

ในการนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาระเบิดสังคมและสถานะบุคคลของนักเรียนและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย กระทรวงมหาดไทย จึงดำเนินการในการขอปรับปรุงหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 โดยอาศัยอำนาจ

²⁶ ประทีป นทีทวีวัฒน์, “นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐ : ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.29.

ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁷

1) อนุมัติให้บุตรของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ได้รับสัญชาติเป็นการทั่วไป คือ

(1) บิดาหรือมารดาที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ มีเลขประจำตัว 13 หลักตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และต้องเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปีนับถึงวันที่บุตรยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย

(2) ต้องมีหลักฐานการเกิดในราชอาณาจักรไทยและทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติ

(3) ต้องไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

(4) ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย

(5) มีความจงรักภักดีและเลื่อมใสระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(6) มีความประพฤติดี ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ไม่เคยต้องรับโทษความผิดคดีอาญา เว้นแต่ความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือถ้าเคยรับโทษคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีนับถึงวันที่ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย

2) อนุมัติให้เด็กและบุคคลที่กำลังศึกษาเล่าเรียนอยู่ในสถาบันการศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาแล้วที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอื่นที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติ หรือไม่ปรากฏบิดามารดา และมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป คือ

(1) ต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 1 (1) – (6)

(2) จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย สำหรับผู้ที่เรียนจบจากสถาบันในต่างประเทศจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐ

(3) สำหรับคนไร้รากเหง้า ไม่ปรากฏบิดามารดาหรือบิดามารดาทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ และยังไม่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ต้องมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้า

²⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/19695 เรื่องการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2559

จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และต้องมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่า 10 ปีนับถึงวันที่ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย

(4) สำหรับบุคคลที่อยู่ระหว่างการศึกษาในสถาบันการศึกษาและมีความจำเป็นต้องขอมีสัญชาติไทย ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

อีกทั้ง ให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเห็นควรมีการจัดเตรียมงบประมาณด้านสาธารณสุขเพิ่มเติมสำหรับกลุ่มเป้าหมายตามข้อ 1 และ 2²⁸

ทั้งนี้ แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของนักเรียนและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้ทั้งหมด เพราะมีข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยแก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาแล้วบางประการ เช่น เด็กบางส่วนไม่มีหลักฐานแสดงการเกิดในราชอาณาจักร เช่น สูติบัตร ทะเบียนการเกิด อีกทั้ง เด็กบางส่วนเป็นคนไร้รากเหง้าไม่ปรากฏบิดามารดาซึ่งต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระขั้นตอนในการขอสัญชาติสำหรับเด็กที่เป็นคนไร้รากเหง้า อีกทั้ง เด็กต้องมิใช่คนไร้สัญชาติในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี นับถึงวันที่ยื่นขอมีสัญชาติไทย ซึ่งยากแก่การตรวจสอบ จึงเป็นสาเหตุทำให้แนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของนักเรียนและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาย่อยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น การดำเนินการกำหนดสถานะบุคคลและสัญชาติในทางปฏิบัติทั้งการสำรวจจัดทำทะเบียน การแสวงหาพยานหลักฐานและพยานบุคคลเพื่อพิสูจน์คุณสมบัติของบุคคลที่จะขอสัญชาติไทย กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการด้วยความรวดเร็วรอบคอบและเหมาะสม เพราะการได้มาซึ่งสัญชาตินั้นทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติมีสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถเข้าถึงบริการภาครัฐได้อย่างเสมอภาค อีกทั้ง ควรมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการลักลอบสวมสิทธิ หรือใช้

²⁸ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2559 มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเรื่องการแก้ไขปัญหาย่อยเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย

เป็นช่องทางในการขอสถานะและสัญชาติให้แก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 อีกด้วย

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

เด็กเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องได้รับการปกป้องและคุ้มครองมากกว่าผู้ใหญ่ โดยเด็กต้องได้รับการศึกษา อบรม และพัฒนา ทั้งทางด้านร่างกายและสติปัญญา เพื่อให้เด็กเติบโตและสามารถใช้ชีวิตอย่างมีความสุขได้ในสังคมรวมถึงเพื่อให้เด็กเป็นทรัพยากรต่อการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติต่อไป ดังนั้น นานาประเทศจึงในการยอมรับและให้ความสำคัญของเด็กด้วยการกำหนดให้เด็กควรได้รับการปกป้องและคุ้มครองประกันสิทธิในการพัฒนาของเด็กผ่านกฎหมายระหว่างประเทศด้วยการบัญญัติรับรองสิทธิเด็ก อันส่งผลให้เป็นกรอบของกฎหมายภายในประเทศของแต่ละประเทศ อีกทั้ง การดำเนินนโยบายของรัฐที่ต้องเคารพและคำนึงถึงสิทธิเด็กเป็นสำคัญ ซึ่งการที่จะพัฒนาสิทธิเด็กให้เป็นรูปธรรมได้นั้นจำเป็นต้องให้การศึกษาแก่เด็ก เพราะการศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนามนุษย์ และเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่มีการแข่งขันสูง ดังนั้นคนที่ได้รับการศึกษาที่ดีย่อมมีโอกาสในสังคมมากกว่าคนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาเพราะการศึกษานอกจากจะทำให้มนุษย์มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพแล้ว การศึกษายังเป็นเครื่องมือในการสร้างคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ตนเอง สร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง และสำนึกของความเป็นสมาชิกของสังคม โดยสิทธิการศึกษานั้นแท้จริงแล้วถือเป็นสิทธิพลเมือง (Citizen's Right) คือ สิทธิที่รัฐบัญญัติและรับรองสิทธิอื่นๆ ให้แก่พลเมืองของตนเท่านั้น โดยต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น แต่ในปัจจุบันสิทธิการศึกษาได้รับการบัญญัติรับรองในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน โดยคุณสมบัติที่สำคัญประการเดียวของผู้ทรงสิทธิมนุษยชน คือ ความเป็นมนุษย์ ดังนั้น สิทธิการศึกษาจึงไม่อาจที่จะสงวนไว้ให้แต่เฉพาะคนใดคนหนึ่งได้ แต่หากต้องให้ทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิการศึกษา และได้รับประโยชน์จากสิทธินั้นอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา อายุ และสีผิว หรือความแตกต่างใดๆ ดังนั้นจึงเป็นการยืนยันว่าไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลที่มีสัญชาติ หรือเป็นบุคคลที่ไร้รัฐไร้สัญชาติก็ตามต่างได้รับการประกันและคุ้มครองสิทธิการศึกษาทั้งสิ้น

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของเด็กและการศึกษา โดยบัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเด็กและการศึกษาไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้บุคคลได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม แต่เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาการเคลื่อนย้ายอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ตลอดจน

ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศ ทำให้มีกลุ่มคนที่เรียกว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่อาศัยในประเทศไทยตามข้อเท็จจริงอยู่เป็นจำนวนมาก และคนกลุ่มนี้มักจะมีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิต่างๆรวมไปถึงการได้รับบริการต่างๆจากภาครัฐน้อยกว่ากลุ่มคนที่มีสถานะพลเมือง ซึ่งสิทธิการศึกษานั้นมีความจำเป็นต่อการพัฒนาคนไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มใดก็ตาม เพราะสิทธิการศึกษานั้นเกิดจากฐานแห่งสิทธิจากการที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ดังนั้น การที่ประเทศชาติจะพัฒนาเจริญก้าวหน้าได้นั้นจำเป็นต้องมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ โดยเด็กในฐานะที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยได้รับการพัฒนาตนเองทั้งทางร่างกาย สติปัญญา และอารมณ์ ซึ่งปัจจัยต่อการพัฒนาเด็กนั้นก็คือการศึกษาบรม ดังนั้น เด็กทุกคนจึงควรได้รับการคุ้มครองรับรองในการเข้าถึงสิทธิการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพราะสิทธิการศึกษานั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดการให้เด็กมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากเด็กทุกคน และต้องส่งเสริมการพัฒนาการศึกษาให้มีรูปแบบที่หลากหลาย และการศึกษาวิชาชีพ เพื่อให้เด็กทุกคนมีโอกาสเข้าศึกษาได้ โดยรัฐอาจจัดมาตรการที่เหมาะสม เช่น การจัดการศึกษาให้โดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือจัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการศึกษา รัฐต้องสนับสนุนจัดให้เด็กทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันตามความสามารถทางสติปัญญาของเด็ก โดยต้องไม่คำนึงว่าจะมีสัญชาติใดตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น เด็กไม่ว่าจะมีสัญชาติใด และไม่ว่าการที่เด็กอยู่ในเขตอำนาจของรัฐจะมีสถานะที่ถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีสิทธิที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากข้อความคิดข้างต้นจึงแสดงให้เห็นว่าสิทธิเด็ก สิทธิการศึกษา และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาตินั้นมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ เพราะเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีสถานะใดมีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม ย่อมได้รับสิทธิในการพัฒนาตนเอง ซึ่งการได้รับการศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาของเด็ก ดังนั้น สิทธิการศึกษาจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่เด็กทุกคนควรได้รับอย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใดๆ

บทที่ 3

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการศึกษาและการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในต่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ที่นานาประเทศต่างให้การยอมรับ ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอผลการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิการศึกษา และแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเป็นอย่างไ

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการศึกษา

กฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลักกฎหมายหรือข้อตกลงร่วมกันที่ใช้บังคับระหว่างประเทศ โดยเริ่มจากการปฏิบัติต่อกันจนกลายเป็นจารีตประเพณี สนธิสัญญา และแนวคิดในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองสิทธิการศึกษานั้นจะเป็นกรอบในการปฏิบัติในการคุ้มครองการเข้าถึงสิทธิการศึกษา และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่แต่ละประเทศลงนามเป็นภาคี ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการศึกษา ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012

3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948)

ภายหลังที่ได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 โดยมีวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งประการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1¹ คือ เพื่อทำความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกคนโดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้มีความร่วมมือในการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขึ้นและได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ทั้งนี้ ถือเป็นวันสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา²

สาระสำคัญในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยคำปรารภ และเนื้อความทั้งหมด 30 มาตรา ที่ได้บัญญัติรับรองหลักการของสิทธิมนุษยชนที่ว่า มนุษย์มีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด มนุษย์มีศักดิ์ศรี และมีความเสมอภาค ห้ามเลือกปฏิบัติต่อมนุษย์ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ รวมถึงได้รับรองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆไว้อีกด้วย ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการทำงาน สิทธิในการศึกษา โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอยู่ในข้อ 26³ ในส่วนที่

¹ กฎบัตรสหประชาชาติ

มาตรา 1 “เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและมุ่งต่อจุดหมายปลายทางอันนี้จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกัน อันมีผลจริงจังก่อการป้องกัน และการขจัดอุปสรรคคุกคามต่อ สันติภาพ และเพื่อปราบปรามการรุกรานหรือการล่วงละเมิดอื่นๆต่อสันติภาพ ตลอดจนนำมาโดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งการปรับปรุงหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่การล่วงละเมิดสันติภาพได้

ฯลฯ

ฯลฯ ”

² โกศล โสภาคย์วิจิตร, “หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ,” วารสารกฎหมาย, เล่ม 3, น.29(พฤษภาคม-สิงหาคม 2520).

³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 26 (1) ทุกคนมีสิทธิในศึกษา การศึกษาจะต้องให้เปล่าอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษาและการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประถมศึกษาจะต้องเป็นการบังคับ การศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพ จะต้องเป็นอันเปิดโดยทั่วไป และการศึกษาขั้นสูงสุดขึ้นไป จะต้องเป็นอันเปิดสำหรับทุกคน เข้าได้ถึงโดยเสมอภาคตามมูลฐานแห่งคุณวุฒิ

เป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่ทุกคนควรมีในฐานะสมาชิกของสังคมนี้ มีเนื้อหาที่รับรองว่า บุคคลมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาเป็นสิ่งให้เปล่า โดยไม่มีมูลค่า อย่างน้อยที่สุดในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน

จะเห็นได้ว่า ปณิธานฉบับนี้ได้ใช้ถ้อยคำว่า บุคคลมีสิทธิในการศึกษา แสดงให้เห็นว่า มีการรับรองและยืนยันถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการศึกษา อันเกิดจากฐานแห่งสิทธิ คือ ความเป็นมนุษย์ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงว่ามนุษย์คนนั้นจะมีสัญชาติใด หรือแม้จะเป็นคนไร้สัญชาติก็ตามเมื่อปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิในการศึกษาของบุคคลไว้ ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องให้การรับรองสิทธิในการศึกษาของบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมิใช่แต่เฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น แต่หมายรวมถึงคนที่มีสัญชาติไทย และคนไร้สัญชาติอีกด้วย เพราะสิทธิในการศึกษานี้ เป็นสิทธิของมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่สิทธิเฉพาะชนชาติ⁴

นอกจากนั้น ปณิธานฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ การศึกษาจะเป็นสิ่งที่ให้เปล่า โดยไม่คิดมูลค่า อย่างน้อยที่สุดในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐานและการศึกษาขั้นสูงจะต้องเปิดให้ทุกคนได้รับการศึกษาเท่ากันตามความสามารถ⁵ ดังนั้น คนไร้สัญชาติจึงมีสิทธิได้รับการศึกษาในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่า รวมถึงมีเปิดโอกาสได้รับการศึกษาในระดับสูงได้ตามความสามารถและตามความต้องการและถึงแม้ว่าปณิธานฉบับนี้จะกำหนดสิทธิในการศึกษาไว้ก็ตาม แต่ปณิธานฉบับนี้ก็ไม่มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามปณิธานไว้แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดแนวคิดในการนำกฎเกณฑ์ต่างๆ ในปณิธานมาบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ รวมทั้งกำหนดกลไกในการตรวจสอบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเหล่านั้นอย่างเป็นรูปธรรม⁶

(2) ทุกคนมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะต้องให้เปล่าอย่างน้อยในขั้นประถมศึกษาและการศึกษาขั้นหลักรวม การประถมศึกษาจะต้องเป็นการบังคับ การศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพ จะต้องเป็นอันเปิดโดยทั่วไป และการศึกษาขั้นสูงสุดขึ้นไป จะต้องเป็นอันเปิดสำหรับทุกคน เข้าได้ถึงโดยเสมอภาคตามมาตรฐานแห่งคุณวุฒิ

(3) บิดามารดามีสิทธิเบื้องต้นที่จะเลือกชนิดของการศึกษาอันจะให้แก่บุตรหลานของตน

⁴ สุวรรณีย์ เข้มเจริญ, “ สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.10-11

⁵ เพิ่งอ้าง, น.12.

⁶ เพิ่งอ้าง, น.12.

3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965

(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965)

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐภาคีประกันสิทธิของบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคกัน โดยปราศจากแบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. กล่าวถึงคำจำกัดความ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” ว่าหมายถึงการจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเอื้ออำนวยพิเศษ เพราะเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์ โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างบุคคลที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง นโยบายของรัฐภาคีและการดำเนินมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เช่น การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อ การประกันสิทธิประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย ทั้งในด้านสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเยียวเยาะเมื่อถูกละเมิด การให้ความสำคัญด้านมาตรการในการศึกษา วัฒนธรรม และข้อมูลเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

2. กล่าวถึงคณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการจัดทำรายงานของรัฐภาคี การปฏิบัติงานและการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ

3. กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยในข้อ 5⁷ ของสนธิสัญญานี้ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการได้รับการศึกษา และการฝึกอบรมดั่งนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของสนธิสัญญานี้ จึงมีพันธกรณีที่จะต้องจัดให้บุคคลทุกคน ได้รับการศึกษาอบรม อย่างเสมอภาคกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และรัฐไทยไม่อาจปฏิเสธสิทธิในการศึกษาของชนไร้สัญชาติโดยอ้างเหตุผลจากการไม่มีสัญชาติได้

⁷ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965

ข้อ 5 “เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีพื้นฐานที่ได้จัดวางไว้ตามข้อ 2 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีจะห้ามและจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบและจะประกันสิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมายโดยมาจำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติ หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ฉ) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) สิทธิในการได้รับการศึกษา และฝึกอบรม”

3.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966

(International Covenant on Economic, Social and Culture Rights 1966)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิต่างๆ ของบุคคล ตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกำหนดพันธกรณีของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้สิทธิที่ได้บัญญัติไว้ในกติกาฉบับนี้บรรลุผลอย่างแท้จริง โดยต้องประกันว่าสิทธิตามที่กำหนดไว้ในกติกาฉบับนี้สามารถใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ชาติ หรือสังคมเป็นที่มาดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น

ทั้งนี้ สิทธิการศึกษาเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกติกาฉบับนี้ โดยในข้อ 13⁸ ได้กำหนดว่า รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในการศึกษา เพื่อให้การศึกษานั้นก่อให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและได้กำหนดให้การศึกษาระดับประถมศึกษาให้ถือเป็นการศึกษาภาคบังคับและต้องจัดให้ทุกคนแบบให้เปล่า และทุกคนต้องสามารถได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของความสามารถ

จะเห็นได้ว่า สนธิสัญญานี้ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการศึกษาของบุคคล ซึ่งรวมถึงคนไร้สัญชาติ เพื่อให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษา และมีสิทธิได้รับการศึกษาแบบให้เปล่า

⁸ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966

ข้อ 13 “(1) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในการศึกษา รัฐภาคีเห็นพ้องกันว่า การศึกษาจะต้องมุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์และความสำนึกในศักดิ์ศรีของตนอย่างบริบูรณ์และจะต้องเพิ่มพูนการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รัฐภาคีเห็นพ้องกันอีกว่าการศึกษจะต้องทำให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องส่งเสริมความเข้าใจ ความอดกลั้นและมิตรภาพระหว่างชาติ และกลุ่มเชื้อชาติ ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มศาสนาทั้งปวงและสานต่อไปถึงกิจกรรมของสหประชาชาติในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ

(2) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองว่าเพื่อที่จะทำให้สิทธินี้เป็นจริงโดยบริบูรณ์

(ก) การศึกษาระดับประถมศึกษาให้เป็นการศึกษาภาคบังคับและจัดให้ทุกคนแบบให้เปล่า

(ข) การศึกษาระดับมัธยมในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการศึกษามัธยมทางเทคนิคและอาชีวศึกษา ให้จัดขึ้นโดยทั่วไป และให้ทุกคนมีสิทธิได้รับ โดยวิธีการที่เหมาะสม โดยการนำการศึกษาแบบให้เปล่ามาใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป

อย่างน้อยที่สุดในจนถึงระดับการศึกษาภาคบังคับ และมีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามความสามารถของบุคคลนั้นๆ

3.1.4 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 (Declaration on the Rights to Development 1986)

สิทธิในการพัฒนาของมนุษย์นั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ด้วยเหตุที่ว่ามนุษย์ทุกคนและประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์ โดยปราศจากความแตกต่างใดๆ เช่น สีผิว เพศ ศาสนา ภาษา เชื้อชาติ ตลอดจนความเห็นทางการเมืองหรืออื่นใด⁹

สิทธิในการพัฒนาครอบคลุมถึง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนและปัจเจกบุคคลทุกคนอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแข่งขันอย่างเสรี รวมถึงการกระจายประโยชน์ที่ได้รับอย่างเป็นธรรม¹⁰

โดยปฏิญญานี้ได้ให้ความสำคัญกับมนุษย์ว่าเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเป็นผู้มีส่วนร่วมในการแข่งขัน อีกทั้ง ยังเป็นผู้รับประโยชน์จากการพัฒนาด้วย โดยปัจจัยที่จะทำให้มนุษย์นั้นสามารถบรรลุผลและเข้าถึงสิทธิในการพัฒนาได้นั้นคือความสามารถในการเข้าถึงสิทธิการศึกษาที่บัญญัติรับรองในข้อที่ 8¹¹ โดยรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและเหมาะสม

⁹ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986

ข้อ 5 รัฐจะต้องดำเนินการอย่างเต็มที่ในการจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง และขจัดความรุนแรงทั้งปวง ตลอดจนผลกระทบจากเหตุการณ์ต่างๆ

ข้อ 6 (1) รัฐทุกรัฐควรให้ความร่วมมือเพื่อส่งเสริม กระตุ้น และเสริมสร้างและการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา

¹⁰ วิชัช จีระแพทย์, “สิทธิของคนเข้าเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับสัญชาติไทย”, (วิทยานิพนธ์ดุสิตุ์บัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.192-193

¹¹ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986

ข้อ 8 (1) รัฐควรดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นในระดับประเทศเพื่อให้บรรลุผลสิทธิในการพัฒนา และต้องประกันในเรื่องโอกาสที่เท่าเทียมกันของทุกคนที่จะเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐาน การศึกษา การบริการสุขภาพอาหารที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

3.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 (Convention on the Rights of the Child 1989)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กฉบับนี้กำหนดขึ้นตามหลักเกณฑ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์มีความเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยระลึกว่า เด็กมีสิทธิพิเศษที่จะได้รับการดูแลช่วยเหลือในสิ่งแวดล้อมของครอบครัวที่ได้รับการช่วยเหลือ คุ่มครองบนพื้นฐานของค่านิยมและประเพณี

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 28¹² ได้กำหนดว่า รัฐภาคีรับรองสิทธิของเด็กที่จะ ได้รับและเข้าถึงสิทธิการศึกษาบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกันโดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าโดย เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานนะอื่นๆของเด็ก หรือบิดามารดา หรือ ผู้ปกครองตามกฎหมาย

ดังนั้น เด็กทุกคนแม้ว่าจะเป็นเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติจึงมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สนธิสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้การศึกษาขั้นประถมศึกษาเป็น การศึกษาขั้นบังคับซึ่งรัฐจะต้องจัดให้เปล่า โดยไม่คิดมูลค่า และการศึกษาขั้นสูงจะต้องเปิดให้ทุกคน ได้รับการศึกษาเท่ากันตามความสามารถ¹³

¹² อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989

ข้อ 28 “(1) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา และเพื่อที่จะให้สิทธินี้ บังเกิดผลตามลำดับบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ”

¹³ สุวรรณิ เข้มเจริญ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น.14.

3.1.6 ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 (World Declaration for All 1990)

ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Declaration for All) หรือ ปฏิญญาจอมเทียน (Jomtien Declaration) มีวัตถุประสงค์สูงสุดคือเพื่อจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานของเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ทุกคน โดยดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน¹⁴ (Framework for Action to the Basic Learning Needs) ซึ่งได้กำหนดกรอบการดำเนินงานและเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาเพื่อปวงชนทั้งหมด 6 ประการ (The Six EFA Goals) ได้แก่¹⁵

- 1) ขยายการดูแลเด็กปฐมวัยและกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอื่นๆ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กพิการ ซึ่งรวมถึงการให้ความรู้แก่ครอบครัว และชุมชน
- 2) ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงภายในปี พ.ศ. 2543 โดยให้โอกาสแก่เด็กในการเข้าเรียน และเรียนต่อจนจบชั้นประถมศึกษา หรือในระดับการศึกษาที่สูงกว่านี้ ซึ่งได้กำหนดว่าเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) ปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน เพื่อให้ผู้เรียนผ่านมาตรฐานขั้นต่ำที่สูงขึ้น โดยกำหนดตามร้อยละของประชากรกลุ่มอายุ เช่น ร้อยละ 80 ของประชากรกลุ่มอายุ 14 ปี ที่สามารถสำเร็จการศึกษาในระดับหรือเกินกว่าระดับที่กำหนดไว้
- 4) ลดอัตราการไม่รู้หนังสือของผู้ใหญ่ให้ได้ครึ่งหนึ่งภายในปี พ.ศ. 2543 จากอัตราในปีพ.ศ. 2533 โดยเน้นการเรียนรู้ของเด็กหญิงและสตรี เพื่อลดความแตกต่างของอัตราการไม่รู้หนังสือระหว่างชายและหญิง (แต่ละประเทศจะกำหนดช่วงอายุเป้าหมายเอง)
- 5) ขยายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของเยาวชนและผู้ใหญ่ โดยสามารถวัดประสิทธิผลของโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ในแง่ของพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป และการนำผลการเรียนไปประยุกต์ใช้ในด้านสุขภาพอนามัย การทำงาน และการเพิ่มความสามารถในการทำงาน
- 6) เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และค่านิยมที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคล และครอบครัวในรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย การให้ความรู้ดังกล่าวอาจจัดผ่านสื่อทุกประเภท ซึ่ง

¹⁴ ภัททิศา พันธุมเสน, “ปฏิญญาการศึกษาเพื่อปวงชน (EFA),” ดลินิวส์ (8 มีนาคม 2554): หน้า 6.

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก, (กรุงเทพมหานคร :สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2556), น.2.

รวมถึงสื่อมวลชนและช่องทางการสื่อสารทุกรูปแบบทั้งเก่าและใหม่ ตลอดจนกิจกรรมทางสังคม ทั้งนี้ จะต้องสามารถประเมินประสิทธิภาพได้โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

ดังนั้น ประเทศสมาชิกขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ต้องมีพันธกรณีที่ต่อผลักดันให้การจัดการศึกษาเพื่อปวงชนในแต่ละประเทศ เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาเพื่อปวงชนไว้ 6 ประการ (The Six EFA Goals) คือ ขยายและปรับปรุงการศึกษาและดูแลเด็กเล็กก่อนวัยเรียนจัดการศึกษาประถมศึกษาภาคบังคับแก่เด็กทุกคนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งเสริมทักษะการเรียนรู้และทักษะชีวิตให้แก่เยาวชนและผู้ใหญ่ เพิ่มอัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ ทำให้เกิดความเท่าเทียมและพัฒนาคุณภาพการศึกษา¹⁶

3.1.7 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 (ASEAN Human Rights Declaration 2012)

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของอาเซียนที่มีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่นในด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะต้องรักษามาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล รวมทั้งสร้างมูลค่าเพิ่มเติมจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอีกด้วย¹⁷

โดยเนื้อหาของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ได้รับรองสิทธิมนุษยชนให้บุคคลทุกคนในข้อ 1¹⁸ และข้อ 2¹⁹ กล่าวคือบุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนชาติใดๆ อาชีพ เชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น

¹⁶ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, บทสรุปรายงานการติดตามผลทั่วโลก เรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน (EFA), (ปารีส : ยูเนสโก, 2555), น.6-8.

¹⁷ กาญจนา พูลแก้ว, “ความเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.labour.go.th>.

¹⁸ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนค.ศ.2012

ข้อ 1 บุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิมีเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งความเป็นมนุษย์

¹⁹ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนค.ศ.2012

ข้อ 2 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนชาติใดๆ อาชีพ เชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นพื้นเพทางชาติหรือสังคมสถานะทางเศรษฐกิจ การเกิด ความพิการ หรือสถานะอื่น

พื้นเพทางชาติหรือสังคมนั้นทางเศรษฐกิจการเกิด ความพิการ หรือสถานะอื่นและได้ให้ความสำคัญกับเด็กและเยาวชนโดยรับรองว่าเด็กจะตกอยู่ภายใต้การแสวงหาผลประโยชน์มิได้ และจะถูกขัดขวางสิทธิในการพัฒนาได้ ซึ่งได้กำหนดการเข้าถึงสิทธิด้านศึกษาซึ่งเป็นสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในข้อ 31²⁰ เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงศึกษาภาคบังคับโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึงกำหนดวัตถุประสงค์ของสิทธิการศึกษาเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะใช้บังคับระหว่างรัฐกับรัฐ ในขณะที่กฎหมายภายในประเทศไทยก็ใช้บังคับเฉพาะภายในประเทศไทยเท่านั้น เนื่องจากระบบกฎหมายทั้งสองนั้นมีลักษณะเป็นเอกเทศ และเป็นอิสระแยกออกจากกัน ต่างดำเนินไปตามกลไกและวิถีทางของตนเอง ดังจะเห็นได้จาก คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 873/2523²¹ แต่อาจจะมีกรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งผูกพันกับประเทศไทยในฐานะที่ประเทศไทยลงนามผูกพันเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศได้สร้างพันธกรณีที่ขยายไปถึงพลเมืองไทยและระบบกฎหมายภายในของประเทศไทยด้วย²²

²⁰ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012

ข้อ 31 (1) “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการศึกษา

(2) การศึกษาระดับประถมศึกษาจะต้องเป็นการศึกษาภาคบังคับและจัดให้ทุกคนแบบให้เปล่า การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในรูปแบบต่างๆ จะต้องจัดให้มีขึ้นและให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ผ่านทุกช่องทางที่เหมาะสม การศึกษาด้านเทคนิคและอาชีวศึกษาจะต้องจัดให้มีโดยทั่วไป ทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงการศึกษา ระดับอุดมศึกษาได้อย่างเท่าเทียมบนพื้นฐานของความสามารถ

ฯลฯ

ฯลฯ”

²¹ ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 873/2523

หญิงงามเกิดในไทยโดยมิบิดา และมารดาเป็นผู้อพยพตอนสงครามเย็นเป็นพม่า การเป็นคนต่างชาติเกิดและโตในประเทศไทยนั้น กฎหมายบังคับให้ต้องมี “ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว” หรือ “ใบสำคัญถิ่นที่อยู่” เมื่อไม่มีเอกสารดังกล่าวประกอบกับกระทำความผิดกฎหมาย บุคคลนี้จึงตกเป็นผู้อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 ระบุให้ “ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้” เมื่อคดีถึงศาล สามได้ร้องคัดค้านว่ากฎหมายไทยหาบังคับใช้แก่กรณีนี้ได้ เพราะมีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951คุ้มครองอยู่ ศาลฎีกาจึงวินิจฉัยว่า กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวหาเป็นเหตุยกเว้นกฎหมายของประเทศไทยไม่

²² นพนิติ สุริยะ, “กฎหมายระหว่างประเทศสัมพันธ์กับกฎหมายไทยได้อย่างไร?” ใน คู่มือกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับประชาชน หนังสือกฎหมายเพื่ออาจารย์บุญหา แต่ อาจารย์นพนิติ สุริยะ เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ 65 ปี พ.ศ.2554, จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2555), 51-58.

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของประเทศไทย จึงหมายถึง กระบวนการจัดการที่ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับได้ภายในประเทศไทยโดยประเทศไทยนั้นมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมายอนุวัติการเมื่อจะต้องนำสนธิสัญญาเข้ามาใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน²³ ดังจะเห็นได้จาก คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 291/2551²⁴ และการที่กฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะอื่น เช่น กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จะต้องผ่านกลไกของศาลในรูปแบบของคำพิพากษาเสียก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในของประเทศไทย²⁵ ดังจะเห็นได้จาก คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1375/2505²⁶

จากข้อเท็จจริงของกฎหมายระหว่างประเทศ 7 ฉบับ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีเพียงหลักการในข้อ 7 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และหลักการในข้อ 1 และข้อ 2 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 ที่รับรองความเท่าเทียมของบุคคลและสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการบัญญัติ

²³ นพนิติ สุริยะ, กฎหมายระหว่างประเทศ 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.105.

²⁴ ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 296/2551

กรณีจำเลยมีตำแหน่งเป็นเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐไนจีเรียประจำประเทศไทยเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนอันเป็นตัวแทนทางทูตตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ.1961 ข้อ 1 และการทำงานของโจทก์ในสถานเอกอัครราชทูตไนจีเรียประจำประเทศไทยเป็นการทำงานในภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตไนจีเรียประจำประเทศไทยได้เป็นลูกจ้างในกิจการทางวิชาชีพหรือการพาณิชย์อันเป็นการประกอบอาชีพส่วนตัวของจำเลยจึงไม่เข้าข้อยกเว้นการได้รับความคุ้มครองทางทูตตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ.1961 ข้อ 31 เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการสละความคุ้มครองตาม ข้อ 32 และไม่ปรากฏว่า จำเลยถูกเพิกถอนหรือจำกัดความคุ้มครองทางการทูตดังกล่าว จำเลยจึงได้รับความคุ้มครองจากอำนาจศาลแรงงานกลางตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มครองทางการทูต พ.ศ.2527 มาตรา 3 ที่ศาลแรงงานกลางมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงชอบแล้ว

²⁵ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 23, น.106.

²⁶ ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1375/2505

จำเลยรับจองระวางเรือเพื่อขนส่งสินค้าปอของโจทก์จากท่าเรือกรุงเทพฯ ไปเมืองเกาซุง (ไต้หวัน) โดยคิดค่าระวาง 1,000 กิโลกรัมต่อ 40 เหยี่ยวฮ่องกง แต่ในหนังสือรับจองระวางมิได้ระบุว่าจะต้องมัดมัดสินค้าปอของโจทก์ให้แน่น ดังนี้ เมื่อมีประเพณีว่าการส่งปอทางเรือไปต่างประเทศ ผู้ส่งจะต้องมัดมัดด้วยเครื่องให้แน่น และโจทก์ก็ได้ทราบประเพณีนี้ดีอยู่แล้ว ประเพณีเช่นนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงระหว่างโจทก์จำเลยด้วย หากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามประเพณีดังกล่าวจำเลยก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญาจองระวางเรือนั้นได้

ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4²⁷ บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยมีเจตนารมณ์ที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งถือเป็นการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศให้มีผลบังคับใช้ในกฎหมายภายในประเทศไทย และกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นอีก 5ฉบับ ได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 นั้นถือว่ายังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศไทย เพราะฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการ อีกทั้ง ยังไม่มีคำพิพากษาที่นำหลักการของจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่กล่าวมานั้นมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาข้อขัดแย้ง²⁸ จากการที่ไม่มีการออกกฎหมายอนุวัติการและคำพิพากษาที่ถือว่าการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศนั้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการรับรองสิทธิของบุคคลบางประการ เช่น สิทธิการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เป็นต้น อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ แม้ว่าประเทศไทยจะลงนามผูกพันเป็นภาคี และมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตามแต่หากมิได้มีการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในประเทศไทยก็ไม่อาจที่จะบังคับใช้ได้

3.2 แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวาง มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับสามของโลกมีประชากรเมื่อ ค.ศ.2016 รว 313 ล้านคน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความแตกต่างหลากหลายในด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการที่ประชากรอพยพจากหลายประเทศและมีระบบเศรษฐกิจระดับชาติที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีอัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมากกว่า 14.4 ล้านล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกามีการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยระบบประธานาธิบดี โดยมีรูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State)

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

²⁸ ลักคณา พบรัมย์, “สิทธิตามสนธิสัญญาของเอกชนในศาลไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.72.

ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ 50 มลรัฐ แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างภายนอกเป็นสามส่วน (Three – tier system) คือ การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในระดับมลรัฐ(State Government) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁹

(1) การปกครองส่วนกลาง (Federal Government)

มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วทั้งประเทศ คือเป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ประกอบด้วยฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำฝ่ายนิติบัญญัติมีรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสภา 2 สภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในแต่ละมลรัฐ และสุดท้ายคือศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี

(2) การปกครองในระดับมลรัฐ (State Government)

มลรัฐแต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจต่างๆ การปกครองในแต่ละมลรัฐจะแยกอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง โดยฝ่ายบริหารจะมีผู้ว่าการรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้บริหารสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ในการตรากฎหมายต่างๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ตัดสินคดีความต่างๆภายในมลรัฐ

(3) การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับล่างสุด และมีจำนวนมากอีกทั้งยังมีความหลากหลายมากที่สุด ซึ่งในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครอง

²⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2550), น.1-8.

ท้องถิ่น โดยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะดำเนินนโยบายตามการปกครองในระดับมลรัฐ³⁰ ซึ่งกฎหมายต่างๆที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้งซีตี (City) ทาวน์แอนด์ทาวน์ชิพ (Town and Township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐซึ่งจะกำหนดขอบเขตอำนาจและรูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น หรือเป็นผู้ยกเลิกหน่วยงานนั้นๆเสียเอง³¹ แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน มลรัฐเป็นเพียงผู้รับรองสภาพเท่านั้น

จากระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน นั้น ส่งผลให้รัฐบาลแต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองตนเอง รวมถึงการดูแลและบริหารด้านการศึกษาด้วย ทำให้แต่ละรัฐมีการจัดการศึกษาในรูปแบบของตนเอง จนกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบการศึกษาในระดับชาติ กระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางมิได้ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษา แต่ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้วางนโยบาย โดยรัฐบาลกลางรับผิดชอบการออกกฎหมายการศึกษาซึ่งมีผลต่อการจัดการศึกษาในระดับมลรัฐ ระดับท้องถิ่น และในโรงเรียน อีกทั้งรัฐบาลกลางรับผิดชอบจัดสรรงบประมาณแห่งชาติด้วยการกระจายอำนาจทางการเงินลงไปที่รัฐและต่อไปจนถึงท้องถิ่นผ่านโครงการต่างๆ³²

3.2.1 สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา³³

รัฐบาลสหรัฐอเมริการับผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศเป็นล้านคน จากสถิติของกระทรวงความมั่นคงภายในประเทศ (U.S. Department of Homeland Security) มีผู้อพยพอย่างถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นประมาณ 1.8 ล้านคนในปี ค.ศ.2016 โดยผู้อพยพเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศในทวีปเอเชีย โดยในปี ค.ศ.2014 ชาวพม่าเป็นประเทศที่มีผู้อพยพประเภทผู้ลี้ภัยมากที่สุดที่เดินทางมายังประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนผู้อพยพจากเม็กซิโกได้ Green Card หรือสถานะผู้อยู่อาศัยถาวร และได้สัญชาติพลเมืองอเมริกันมากที่สุด อีกทั้งผู้อพยพอีกประเภทที่เข้ามาในประเทศ

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร :, สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,2556), น.276-276.

³¹ เพ็งอ้วง, น.275

³² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, อ้วงแล้ว เชิงอรรถที่ 29

³³ สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย, “สถานการณ์ผู้อพยพ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2559, จาก <https://th.usembassy.gov/th>.

สหรัฐอเมริกาคือผู้อพยพข้ามพรมแดนแบบผิดกฎหมาย โดยปัจจุบันมีการเดินทางข้ามชายแดนจากประเทศเม็กซิโกมากที่สุด เช่น การปีนข้ามกำแพงสูงที่สร้างเพื่อกั้นพรมแดน หรือการลอดอุโมงค์ที่ถูกขุดจากฝั่งเม็กซิโกมาทะลุขึ้นปลายทางในสหรัฐอเมริกาหรือการแอบซ่อนในยานพาหนะข้ามจุดผ่านแดน หรือการเข้าประเทศมาด้วยวีซ่านักเรียนหรือท่องเที่ยวเพื่อหางานทำและอยู่อาศัยอย่างถาวรแบบผิดกฎหมาย เป็นต้น³⁴

สำนักงานแผนกกิจการผู้อพยพของสหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้อพยพที่อาจมีภัย เสี่ยงความขัดแย้งอื่นๆ และบุคคลไร้รัฐรวมกว่า 1.9 ล้านคน ครอบคลุมประมาณ 20 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก โดยมีหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกเป็นผู้แทนในการดำเนินการนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านมนุษยธรรมของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ประการที่สองดูแลการดำเนินโครงการความช่วยเหลือที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการประชากร ผู้ลี้ภัยและการโยกย้ายถิ่น และบริหารจัดการโดยองค์การระหว่างประเทศ และองค์การนอกภาครัฐต่างๆ และประการสุดท้ายอำนวยความสะดวกในการสมัครขอตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยที่ได้รับเรื่องต่อมาจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยในปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยมากกว่า 500,000 คน เดินทางเข้าสู่สหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ลี้ภัยมีที่มาจากหลากหลายประเทศ เช่น โซมาเลีย และซีเรีย เป็นต้น โดยสำนักงานแผนกกิจการผู้อพยพของสหรัฐอเมริกาได้ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ อีกทั้งองค์การนอกภาครัฐ และให้เงินทุนสนับสนุนโครงการของภาคส่วนต่างๆ เช่น โครงการจัดหาอาหาร โครงการด้านโภชนาการ โครงการด้านสุขภาพ โครงการช่วยเหลือและป้องกันการไร้ความรุนแรงบนฐานของเพศภาวะ โครงการด้านน้ำ โครงการด้านสุขาภิบาลและอนามัย โครงการจัดการศึกษา เป็นต้น

3.2.2 นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาเพื่อให้ประสบความสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพสูงสุคนั้น มีปัจจัยมาจากการมีนโยบายที่ชัดเจน ตลอดจนการมีกฎหมายที่รับรองสิทธิการศึกษาของทุกคน โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐซึ่งมีอำนาจในการการศึกษาแห่งรัฐคอยดูแลจัดการและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น อีกทั้งให้สถานศึกษา

³⁴ สรินดา อารีธรรมศิริกุล, “การค้นซีพของ The DREAM Act กฎหมายแห่งฝันในช่วงเลือกตั้งอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.siamintelligence.com>.

จัดการศึกษาอย่างอิสระ รวมถึงการจัดหางบประมาณและอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการศึกษาในรัฐของตนเอง อีกทั้งรัฐบาลกลางก็มีนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนการยกระดับการศึกษาซึ่งดูแลเรื่องมาตรฐานการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง การจัดการศึกษาในแต่ละรัฐนั้นได้งบประมาณส่วนมากจากการภาษีของประชาชนของแต่ละรัฐเองและเพื่อที่จะให้มาตรฐานทางการศึกษาเป็นไปอย่างเสมอภาคทั้งในระดับรัฐและเชื่อมโยงไปถึงระดับชาติการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งระดับมลรัฐนั้นรัฐบาลกลางได้ให้ผู้ประเมินเอกชนทำหน้าที่ในการประเมินสถานศึกษาโดยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินได้ โดยถือว่าเป็นการกระจายอำนาจในการดูแลคุณภาพการจัดการศึกษาให้แก่เอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจเต็มแก่รัฐแต่ละรัฐในการจัดการการศึกษา และเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลกลางต้องจัดการศึกษา ดังนั้นความรับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาในรัฐจึงตกเป็นหน้าที่ของมลรัฐเอง ซึ่งระบบการศึกษาภาคบังคับของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งชั้นเรียนออกเป็น 12 ชั้น เริ่มตั้งแต่ชั้นที่ 1-12 ซึ่งโดยทั่วไปจะจัดแบ่งออกเป็น 3 ช่วงชั้น คือ ช่วงที่ 1 คือ ชั้นที่ 1-6 เรียกว่า ระดับประถมศึกษา ช่วงที่ 2 คือ ชั้นที่ 7-8 เรียกว่า ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และช่วงที่ 3 คือ ชั้นที่ 9-12 เรียกว่า ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยทั่วไปสำหรับเด็กที่เริ่มเรียนตามปกติและเรียนอย่างต่อเนื่องจะสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในชั้นที่ 12 เมื่ออายุประมาณ 18 ปี

แม้ว่าแต่ละรัฐจะมีความเป็นอิสระมีการบริหารจัดการศึกษาเป็นของตนเองแต่ส่วนใหญ่แล้วก็จะไปในแนวทางที่ใกล้เคียงกัน การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจตรากฎหมายที่จะให้ดูแลการจัดการบริการทางการศึกษา รัฐจะออกกฎหมายเพื่อกำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนในท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการฝึกอบรมทางการศึกษา การให้การรับรองวุฒิและเงินเดือนของบุคลากร กำหนดหลักสูตร รวมทั้งบริการพิเศษต่างๆ โดยต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

การบริหารและดำเนินการจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหน้าที่ขององค์กรการศึกษาในระดับท้องถิ่น คือ เขตการศึกษา (School Districts) การศึกษาในระดับพื้นฐานของประเทศสหรัฐอเมริกามาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะจากชุมชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ถือเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยให้มั่นคง คณะกรรมการบริหารการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามาจากการเลือกตั้ง มีศึกษาธิการเขตทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในพื้นที่ และศึกษาธิการเขตนี้มาจากการเลือกตั้งโดยทำงานภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารการศึกษา ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาประมาณ 15,600 เขต โดยส่วนใหญ่จะมีเขตความรับผิดชอบตรงกับเมืองแต่ละเมือง

การตัดสินใจในการจัดการศึกษาในบางรัฐมีลักษณะรวบอำนาจการตัดสินใจบางอย่างไว้ที่สภาการศึกษาของรัฐ บางรัฐไม่ได้รวบอำนาจหรือเก็บอำนาจไว้แต่อย่างใด แต่จะกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา หรือให้สภาการศึกษาเขตพื้นที่จัดการ โดยมีสมาชิกสภาการศึกษาประมาณ 9-15 คน ประกอบด้วยคนจากหลากหลายอาชีพ มีศึกษาธิการเขต (superintendent) ทำหน้าที่เสนอโครงการต่างๆ เพื่อของบประมาณสนับสนุนจากรัฐ แต่ในบางรัฐอาจกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้เป็นผู้เสนอโครงการและของบประมาณ โดยมีกรรมการบริหารโรงเรียน หรือคณะกรรมการโรงเรียน และองค์กรครูและผู้บริหาร คอยดูแล นับเป็นการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษาไปสู่ประชาชนโดยผ่านหน่วยงานย่อยๆของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งในขณะที่ศึกษาธิการเขตทำหน้าที่วางนโยบายและหลักการต่างๆให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐแล้ว โดยมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา และศึกษาธิการเขตทำงานร่วมกับครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสภาที่ปรึกษาโรงเรียน เช่น ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตร การบริหารงบประมาณ เป็นต้น

3.2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรของรัฐมีหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา อันเป็นกฎหมายแม่บทในการดำเนินกิจการที่รัฐพึงกระทำให้บังเกิดผลสำเร็จ หรือไม่เข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่ส่งผลกระทบและเป็นความเสียหายต่อสิทธิของประชาชน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการศึกษาปรากฏอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค (Equal Protection Clause) ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 (Fourteenth Amendment to the Constitution)³⁵ ถึงแม้ว่าเนื้อความของบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงสิทธิการศึกษาโดยตรง เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งศาลสูงของสหพันธรัฐจะใช้บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาคดี ดังนั้นผู้พิพากษาจึงจะมีอิทธิพลอย่างมากในการวางหลักและทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้สังคมอเมริกันจึงเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นสื่อกลางในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยหากพิจารณาคำตัดสินของศาลสูงของสหรัฐอเมริกาในสวนคดีที่เกี่ยวกับสิทธิการศึกษาของเด็กจะเห็นได้ว่าศาลจะตัดสินโดยยึดหลักความเสมอภาคที่เป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาในคดี Plyer v.

³⁵ ศรีศักดิ์ ไทยอารี, รายงานการศึกษา สถานภาพการให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสในต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร บราซิล ฟิลิปปินส์ และออสเตรเลีย, (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2543), น.32.33.

Doe, 457 U.S. 202 (1982)³⁶ ที่รับรองคนต่างด้าวที่ไม่ใช่พลเมืองของสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาอยู่ในสหรัฐอเมริกาได้รับความคุ้มครองจากหลักความเสมอภาคตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 เพราะคำว่า “บุคคล” ในรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง บุคคลที่เข้ามาอยู่ในเขตอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกา³⁷ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 ได้รับรองความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย โดยมลรัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติ ชาติกำเนิด เพศ หรือสถานะอื่นใด หากมลรัฐตรากฎหมายที่ปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความแตกต่างกัน มลรัฐต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงเหตุผลที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติที่ต่างต่างนั้น³⁸ และนอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act of 1964)³⁹ เป็นบทบัญญัติที่ให้รายละเอียดจากหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากแนวคิดความเสมอภาคที่มีความสำคัญแล้ว แนวความคิดเรื่องการให้เด็กทุกคนได้เข้าสู่ระบบการศึกษา โดยไม่แบ่งแยกการเลือกปฏิบัติ นั้น จึงเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย เนื่องจากการศึกษาเป็นปัจจัยที่ทำให้สังคมอเมริกามีความเจริญก้าวหน้าทางศีลธรรม ตลอดจนจนถึงทำให้สมาชิกในสังคมมีความรู้ความสามารถ และตระหนักถึงส่วนรวม โดยการจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะเด็กที่เป็นคนสัญชาติของตน หากแต่ยังให้ความสำคัญกับเด็กที่ด้อยโอกาสในสังคมซึ่งรวมถึงเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติด้วย

³⁶ ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ Plyler v. Doe, 457 U.S. 202 (1982)

มลรัฐ Texas ประกาศใช้กฎหมายที่ไม่ให้การสนับสนุนด้านการเงินให้แก่การศึกษาของเด็กเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอนุญาตให้โรงเรียนปฏิเสธไม่รับนักเรียนที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเข้าเรียนได้ โจทก์ร้องให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ ศาลพิจารณามลรัฐไม่มีสิทธิในการปฏิเสธ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 ที่ได้ให้หลักประกันที่ได้รับการปกป้องเรื่องความเสมอภาคและศุนยนิติ กระบวนแก่บุคคลใดๆ ที่อยู่ในอาณาเขตแห่งสหรัฐอเมริกา แม้ว่าบุคคลนั้นจะเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

³⁷ มานิตน์ จุ่มปา, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น.209

³⁸ เพ็งอ้วน, น.204.

³⁹ อ้วนแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น.33

3.2.3 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยงานระดับมลรัฐ ซึ่งจะเป็หน่วยงานระดับการปฏิบัติงานจริง และหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงศึกษาธิการ (U.S. Department of Education) ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดกรอบและทิศทางที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศ ซึ่งในระดับมลรัฐมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาอยู่ทุกรัฐ โดยมีการจัดตั้งองค์กรหรือการควบคุมและเรียกชื่อแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐจะเรียก เช่น กระทรวงศึกษาธิการแห่งรัฐ (State Department of Education) หรือ คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เป็นต้น

โดยการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น หน่วยงานระดับสหพันธรัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายหลัก และพัฒนากลไกในส่วนกลางเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานในระดับมลรัฐ ส่วนในระดับมลรัฐนั้นมีหน้าที่ในการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบจัดการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ในแต่ละรัฐ โดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁴⁰

โดยจากการศึกษาพบว่าในสหรัฐอเมริการัฐบาลกลางได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดการศึกษาสำหรับผู้อพยพ (Migrant Education Program : MEP) เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับเด็กย้ายถิ่น ทั้งในรูปแบบปกติ และการศึกษานอกระบบโดยใช้เนื้อหาในการเรียนและมาตรฐานการศึกษาเดียวกันกับเด็กอเมริกันจนสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลาย โดยรัฐบาลกลางจะสนับสนุนงบประมาณแก่รัฐต่างๆที่มีเด็กย้ายถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก และมีการสนับสนุนการศึกษาในรูปแบบพิเศษ เช่น การศึกษาทวิภาษา หรือการศึกษาพิเศษ ซึ่งสามารถเทียบโอนไปเรียนในโรงเรียนของรัฐในระดับชั้นที่สูงขึ้นได้รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำนอกเหนือจากในชั้นเรียนจากบุคลากรทางการศึกษาของรัฐที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาต่างๆ รวมทั้งให้การเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กที่ประสบปัญหาด้านภาษา เพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้ทันเด็กอื่นๆในทุกระดับชั้น⁴¹ และจากการศึกษายังพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิทางการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่าเทียมกับเด็กอเมริกัน มีการกำหนดรายละเอียดในการจัดการศึกษา โดยให้โรงเรียนรัฐในท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาด้วยภาษาที่เด็กต่างด้าวเข้าใจได้จนกว่าเด็กจะสามารถสื่อสารและใช้ภาษาอังกฤษได้ดี และเป็นผลให้มีการปรับปรุงและวางแผนการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวทั้งในระดับท้องถิ่นและ

⁴⁰ อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 25, น.37-38

⁴¹ เปรมใจ วังศิริไพศาล, รายงาน โครงการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สารนิเทศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น.9-11

ระดับชาติ เพื่อมุ่งเน้นปรับปรุงความสามารถทางการศึกษาของเด็กเหล่านี้ในโรงเรียน และนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนแบบสองภาษา โดยการจัดการศึกษาแบบสองภาษานี้ถือว่ามีประโยชน์ต่อบุตรของผู้อพยพย้ายถิ่น เพราะช่วยให้เด็กสามารถสื่อสารกับครอบครัวได้ จึงเป็นโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่ายชุมชนของตนเอง ขณะเดียวกันความรู้ด้านภาษาอังกฤษก็จะช่วยเพิ่มโอกาสต่างๆให้เด็กเหล่านี้อยู่ในสหรัฐอเมริกาได้ต่อไป⁴²

โดยการดำเนินงานของโครงการการศึกษาสำหรับเด็กอพยพย้ายถิ่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กอพยพทุกคนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมจากนโยบายเรียนฟรี อีกทั้งให้หน่วยงานทางการศึกษาของรัฐจัดการศึกษาพิเศษเพื่อตอบสนองความพิเศษของเด็กอพยพเพื่อให้เด็กเหล่านี้ประสบความสำเร็จและสัมฤทธิ์ผลทางวิชาการ รวมถึงได้รับการศึกษาที่เหมาะสมซึ่งมีรายละเอียดดังนี้⁴³

1. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาที่ครอบคลุมสำหรับเด็กอพยพย้ายถิ่น เพื่อลดอัตราการออกจากการศึกษาในขณะศึกษา
2. เพื่อนำเด็กอพยพเข้าสู่ระบบการศึกษา และเป็นการประกันความเสมอภาคที่เด็กจะไม่ถูกกลั่นแกล้งในลักษณะใดๆ
3. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาพิเศษที่ตรงต่อความต้องการของเด็กให้ตรงต่อความสามารถพิเศษของเด็กอันนำไปสู่การศึกษาที่มีประสิทธิภาพ
4. เพื่อให้เด็กที่อพยพได้รับโอกาสอย่างเต็มที่และมีความเหมาะสมกับเนื้อหาทางวิชาการที่เท่าเทียมกับนักเรียนทั่วไป และได้รับมาตรฐานการศึกษาที่เท่าเทียมกับเด็กอื่นๆ
5. เพื่อลดอุปสรรคทางการศึกษาด้านภาษา ตลอดจนถึงความแปลกแยกทางวัฒนธรรม
6. เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กที่อพยพได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปในห้องเรียน

โดยเป้าหมายของโครงการจัดการศึกษาสำหรับเด็กอพยพย้ายถิ่น คือ เพื่อให้ให้นักเรียนข้ามชาติเข้าถึงมาตรฐานทางวิชาการและสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ อีกทั้งมีความสามารถในการเพิ่มพูนความรู้ และได้รับการจ้างงานที่มีคุณภาพ ซึ่งวัดผลตามพระราชบัญญัติแสดงผลงานของรัฐบาล ค.ศ. 1993 ตราขึ้นเพื่อให้สถาน

⁴² Ferlly R and Alba R, “The New Second Generation in United States,” International Migration, pp.669-675

⁴³ Office of Migrant Education, “Migrant Education-Basic State Formula Grants,” Accessed April 25, 2016, <http://www2.ed.gov>

ประกอบการวางแผนเชิงกลยุทธ์และวัดประสิทธิภาพของการทำงาน (สร้างขึ้นจากแผนปฏิบัติงานประจำปีและรายงานแผนปฏิบัติการประจำปี) ซึ่งในปี ค.ศ.2010 สำนักงานการศึกษาข้ามชาติได้เริ่มกระบวนการในการทำงานร่วมกับสำนักงานให้คำปรึกษาเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา สภาการศึกษาแห่งชาติ และสมาคมกรรมการการศึกษาข้ามชาติแห่งรัฐ เพื่อพัฒนาระบบการศึกษาและการจัดการศึกษาสำหรับเด็กอพยพข้ามชาติให้มีคุณภาพและเท่าเทียมเสมอภาคกัน⁴⁴

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถานการณ์เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยนั้นมีความคล้ายคลึงกัน โดยที่ยังเป็นสถานการณ์ที่ดำเนินอยู่ด้วยการเปลี่ยนแปลงไปของบริบทสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ โดยการเคลื่อนย้ายของคนหรือการอพยพนั้นแม้ว่าจะมีความหมายที่แตกต่างกันก็ตาม แต่โดยภาพรวมแล้วสามารถอธิบายถึงลักษณะการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของคนได้ในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้โดยหลักในเชิงทฤษฎีอธิบายได้ก็คือ โดยปกติแล้วการเคลื่อนย้ายของคนนั้น เกิดจากความต้องการที่จะไปแสวงหาหรือค้นหาโอกาสที่ดีกว่าสิ่งที่ตนเองมีอยู่หรือเป็นอยู่ อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มักต้องทำการเดินทางไปยังถิ่นอื่นเพื่อแสวงหาอาหาร หรือที่พักพิงอาศัย ที่ทำให้เชื่อว่าจะมีความปลอดภัยในชีวิตมากกว่าเดิม

จากสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นทำให้เกิดกลุ่มคนที่เรียกว่า คนไร้รัฐไร้สัญชาติหรือกลุ่มคนที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย อันทำให้กลุ่มคนเหล่านี้มีปัญหาในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ เพราะโดยความเป็นจริงการเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างรัฐหรือประเทศนั้น ย่อมมีสาเหตุความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับเหตุผลของการเดินทาง เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าของชีวิต ซึ่งหมายถึงความต้องการสิทธิขั้นพื้นฐานการได้รับการบริการ การดูแลจากรัฐ ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องสิทธิการศึกษาแล้วนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยต่างให้ความสำคัญและตระหนักถึงคุณค่าจากการศึกษาของคนโดยปราศจากการแบ่งแยกทางด้วยเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม เพราะฐานแห่งสิทธิการศึกษานั้นเกิดขึ้นจากความเป็นมนุษย์ และหลักความเสมอภาค ดังนั้นการดำเนินนโยบายการให้สิทธิการศึกษาของทั้งสองประเทศจึงให้การบัญญัติและรับรองสิทธิการศึกษาเป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาเป็นการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายหรือการรับรองสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นโดยผ่านนโยบายทางการศึกษาแห่งชาติที่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาที่จัดโดยส่วนท้องถิ่นผ่านการสนับสนุนงบประมาณบางส่วนเพื่อให้การจัดการศึกษาแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองคนในสังคมนั้นได้ ส่วนการจัด

⁴⁴ *ibid.*

ศึกษาของประเทศไทยมีลักษณะที่เป็นเอกภาพไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและจัดการศึกษาจะจัดทำนโยบายตลอดจนหลักสูตร เพื่อให้สถานศึกษาในแต่ละระดับนำไปจัดการศึกษาในรูปแบบเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็ตาม



บทที่ 4

การจัดการสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

การจัดการสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ถือเป็นหน้าที่ประการหนึ่งในการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศ อีกทั้ง ยังปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการศึกษา ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไปและที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยเฉพาะ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

4.1 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทย

ในการจัดการศึกษานั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิการศึกษา

4.1.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทย

นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป และนโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติโดยเฉพาะ

4.1.1.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป

นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป ถือว่าเป็นกรอบพื้นฐานที่กำหนดทิศทางการดำเนินการและจุดมุ่งหมายของการศึกษา ตลอดจนเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามพันธกิจที่เกี่ยวกับการศึกษาอีกด้วย ซึ่งประกอบด้วย คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี¹

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2557 เป็นการแถลงนโยบายและแผนปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐบาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 มาตรา 19 ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐบาล

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 180 ง ลงวันที่ 12 กันยายน 2557

ไว้ดังนี้ ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และการส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ โดยนโยบายด้านการศึกษาและเรียนรู้ รัฐบาลจะจัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษาทางเลือกไปพร้อมกัน เพื่อสร้างคุณภาพของคนไทยให้สามารถเรียนรู้พัฒนาตนได้เต็มตามศักยภาพ อีกทั้งรัฐบาลจะปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา และส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปมีโอกาสร่วมจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึง และร่วมในการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนขยายโอกาสในการพัฒนาคนทุกช่วงวัย โดยส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถมีความรู้และทักษะใหม่ที่สามารถประกอบอาชีพได้หลากหลายตามแนวโน้มการจ้างงานในอนาคตและการเรียนรู้

จะเห็นได้ว่า คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นมุ่งให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษา และการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยคำนึงถึงความเสมอภาคของบุคคลทุกกลุ่ม ซึ่งรวมถึงผู้ไร้ยาก ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และชนกลุ่มน้อย ต่อการได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเองตามความสามารถแต่ละช่วงวัย อีกทั้งยังส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาสู่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งนโยบายที่กล่าวมานั้นสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐบาล และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

(2) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2574²

แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่มุ่งใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคส่วนอื่นที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติในช่วงเวลาที่กำหนด โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 34 ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่เสนอแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอาชีวศึกษา และแผนพัฒนาการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นปรัชญาพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการด้านต่างๆ และกำหนดกรอบแนวคิด

² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, กรอบทิศทางแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2574

กรอบแนวคิดของแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและกีฬา กับการศึกษาทุกระดับ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานต่างๆ ของประเทศ และเชื่อมโยงการพัฒนาการศึกษากับการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยคำนึงถึงการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และให้ความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยมีการกำหนดเป้าหมายการนำแผนสู่การปฏิบัติเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด 3 เป้าหมาย ดังต่อไปนี้

เป้าหมายที่หนึ่ง เพื่อให้คนไทยเป็นคนดี เก่ง มีความสุข มีความรู้เชิงวิชาการและสมรรถนะทางวิชาชีพ มีคุณธรรมจริยธรรม ใฝ่ เรียนรู้และแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีความสุข มีสุขภาพทั้งกายและใจที่สมบูรณ์สามารถประกอบอาชีพและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข เพื่อเป็นเป้าหมายและฐานหลักของการพัฒนาประเทศ

เป้าหมายที่สอง เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งคุณธรรม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ มีการสร้างองค์ความรู้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อการเรียนรู้ไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ที่ยั่งยืน มีสุขภาวะ ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเอื้ออาทร ประชาชนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ

เป้าหมายที่สาม เพื่อให้สังคมไทยมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการศึกษาและเรียนรู้ มีการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพมีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมทั้งความร่วมมือในภูมิภาคและกับนานาชาติมากขึ้นอันจะนำไปสู่ความสามารถในการร่วมมือและแข่งขันของประเทศ และการอยู่ร่วมกันกับพลโลกอย่างสันติสุขมีการพึ่งพาอาศัยและเกื้อกูลกัน

โดยแผนการศึกษาแห่งชาตินี้ได้กำหนดแนวนโยบายไว้เพื่อพัฒนาทุกคนให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ และสนับสนุนส่งเสริมทุกคนให้มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อีกทั้งจำกัด ขจัด ปัญหาทางโครงสร้าง หรือคงไว้ซึ่งความยากจน ขัดสน ความด้อยโอกาสและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งส่งเสริมและสนับสนุนประชากรในวัยเรียน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ให้มีโอกาสดำเนินการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

นโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติสะท้อนให้เห็นหลักการในการปฏิรูปการศึกษา และการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ คือ ลดความแตกต่างในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระหว่างสถานศึกษาอีกทั้งเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและ

มาตรฐานกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่สถานศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพและลดความสูญเปล่าของการบริหารจัดการ เพื่อรองรับการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ภายใต้การกำกับของรัฐรวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมในการระดมทุนและการระดมทุนเพื่อการศึกษาจากทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ สามารถเป็นกลไกในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของทุนมนุษย์ (Productivity) ที่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประเทศสามารถก้าวข้ามกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างยั่งยืน ภายใต้พลวัตของโลกศตวรรษที่ 21

จะเห็นได้ว่าแผนการศึกษาแห่งชาตินั้น จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันเป็นแผนแม่บทด้านการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดสอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งหมายพัฒนาคนทุกคนให้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาเรียนรู้ อีกทั้ง ยังมุ่งส่งเสริมประชากรในวันเรียนทุกกลุ่มให้ได้รับการศึกษา โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม ดังนั้นการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลทุกกลุ่ม และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมนั้น ย่อมครอบคลุมถึงกลุ่มเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเช่นกัน เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ถือเป็นผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และหลักการดังกล่าวข้างต้นนั้นย่อมตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคของคนทุกคนอีกด้วย

(3) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2557-2561³

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้เป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งแผนนี้ได้มีการกำหนดแผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงเท่าเทียมตามสิทธิ โดยมีมาตรการการปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาวให้มีความต่อเนื่องในทุกรัฐบาลการผลักดันหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาให้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาในพื้นที่การสนับสนุนโครงการสร้างอาชีพของเด็กนักเรียนการส่งเสริมหลักสูตรทางการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนการพัฒนาหลักสูตรและโครงสร้างทางการศึกษาที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและบริบทของท้องถิ่นที่เอื้อต่อสิทธิในการศึกษาของคนกลุ่มเฉพาะ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตการจัดให้มีหลักสูตรด้านศีลธรรมจริยธรรมการเคารพสิทธิผู้อื่นหน้าที่พลเมือง กฎหมายเบื้องต้น ทักษะชีวิต วัฒนธรรมไทยและท้องถิ่นและการมี

³ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2557-2561

สัมพันธภาพที่ดีในครอบครัว ตลอดจนการบูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้าไปในกระบวนการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น

จากความสำคัญของการศึกษาที่ถือเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ สะท้อนในแผนงานในการให้การส่งเสริมให้บุคคลเกิดความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการศึกษา และกำหนดให้รัฐจัดบริการด้านการศึกษาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงมาตรการอื่นๆที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ อีกทั้งเตรียมความพร้อมเพื่อรับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสังคมและเศรษฐกิจในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ จะต้องได้มีการปรับแนวทางการศึกษาให้เน้นความทั่วถึงและครอบคลุมเด็กทุกคนทุกกลุ่ม อย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ แผนสิทธิมนุษยชนยังมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุ้มครองให้ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีความสำคัญกับกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยมีมาตรการการปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงในชีวิตของเด็กการควบคุมสภาพแวดล้อมสถานศึกษาให้เหมาะสมกับการศึกษาและการเรียนรู้และปลอดจากสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม การจัดให้มีการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว การพัฒนาความรู้ของเด็กเกี่ยวกับสิทธิที่พึงได้รับ รวมทั้งการส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนตระหนักถึงหน้าที่ในฐานะพลเมืองควบคู่กับการเร่งพัฒนาระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ การเร่งรัดมาตรการในเชิงป้องกันที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ อีกทั้ง ให้ความสำคัญกลุ่มชาติพันธุ์ไร้รัฐ และกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้หนีภัยการสู้รบ โดยมีมาตรการการปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการเร่งสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติส่งเสริมมาตรการอย่างต่อเนื่องเพื่อประกันการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การสร้างมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ รวมถึงผ่านทางมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อเสริมสร้างความชัดเจนของกรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองผลประโยชน์การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายอีกด้วย

ดังนั้น แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงถือเป็นเครื่องมือช่วยในการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงานอยู่แล้ว และเพื่อเป็นการช่วยเสริมการทำงานตามภารกิจด้านสิทธิมนุษยชน โดยแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งคุ้มครองประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน และกลุ่มชาติพันธุ์ไร้รัฐ ที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยสนับสนุนและส่งเสริมด้านการศึกษาอันเป็นเครื่องมือในการพัฒนาตนเองและคุณภาพชีวิตให้อยู่ในสังคมได้อย่างเท่าทันต่อสถานการณ์

ปัจจุบัน โดยการเร่งรัดและติดตามนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของคนกลุ่มนี้

(4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2560-2564⁴

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ไม่ได้มีกรอบกำหนดถึงสิทธิการศึกษาอย่างชัดเจน แต่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย และพัฒนาคนด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการเกื้อกูล พัฒนาทักษะให้คนมีการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต และเพื่อเสริมสร้างสังคมที่เป็นธรรมและเป็นสังคมสันติสุข และเพื่อพัฒนาคนไทยทุกกลุ่มวัยทั้งทางกาย ใจ สติปัญญา อารมณ์คุณธรรม จริยธรรม อีกทั้ง ยังมียุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ มุ่งพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง การจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย การเข้าถึงระบบสาธารณสุขปฐมภูมิ พัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการเงินฐานรากและระบบการออมที่หลากหลาย เสริมสร้างเจตคติด้านความเสมอภาคระหว่างบุคคล และพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนตามสิทธิ และสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีส่วนในการกำหนดแนวปฏิบัติและกรอบทิศทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยการจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัยและการปฏิรูประบบเพื่อสร้างสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมและทั่วถึง ด้วยการปฏิรูประบบบริหารจัดการทางการศึกษา โดยปรับระบบบริหารจัดการการศึกษาใหม่เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ และปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา รวมถึงพัฒนาคุณภาพครูทั้งระบบ ตั้งแต่กระบวนการผลิตสรรหา และการคัดเลือกให้ได้คนดีคนเก่ง รวมทั้งระบบการประเมินและรับรองคุณภาพที่เน้นผลลัพธ์จากตัวผู้เรียน และปฏิรูประบบการเรียนรู้ โดยมุ่งจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะกำลังคนทั้งระบบ การศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมศึกษาจนถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาสื่อเพื่อการเรียนรู้ปรับหลักสูตร

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2560-2564

และผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของตลาด การวิจัยและการใช้เทคโนโลยีและสื่อเพื่อการเรียนรู้

ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนที่มุ่งเน้นให้ทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้นั้น อีกทั้งยังมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีการจัดการศึกษาอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยถือว่าการศึกษเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นเครื่องมือในการสร้างและพัฒนา กำลังคนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความต้องการของตลาด ย่อมไม่จำกัดอยู่ เฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น หากแต่รวมถึงคนไร้รัฐไร้สัญชาติอีกด้วย เพราะในปัจจุบันมนุษย์ถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า

4.1.1.2 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติโดยเฉพาะ

นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติโดยเฉพาะนั้น ประกอบด้วย มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548⁵

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย รวม 4 ประการ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งเดิมเคยจำกัดไว้ให้บางกลุ่ม บางระดับการศึกษาเป็นเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษาทั้งการรับเข้าเรียน ลงทะเบียนนักเรียน นักศึกษา และการออกหลักฐานการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษาแต่ละระดับตามระเบียบฯ และแนวปฏิบัติ

ประการที่สอง จัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว ให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาแก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย

ประการที่สาม ให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานหรือไม่มีสัญชาติไทย เพื่อประโยชน์ต่อการจำแนกสถานะและการ

⁵ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. และเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย

อนุญาตและอำนวยความสะดวกให้เด็กและ เยาวชนที่มีข้อกำหนดเฉพาะระเบียบปฏิบัติหรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัด พื้นที่อยู่อาศัยสามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรระดับนั้นๆ โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว ยกเว้นผู้หนีภัยจากการสู้รบ

ประการที่สี่ ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมแก่เด็กและ เยาวชนที่หนีภัย จากการสู้รบ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

(2) แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548⁶

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนใน สถานศึกษา พ.ศ. และเห็นชอบแนวทางปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน ราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอโดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) อนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม เพื่ออุดหนุนจัดการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาใน ความดูแลของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน โดยให้เบิกจ่ายตามจำนวน นักเรียน นักศึกษาที่มีตัวเรียนอยู่จริง

2) ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล อันประกอบด้วยยุทธศาสตร์การกำหนด สถานะและยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ซึ่งจะเป็นปัจจัย สำคัญประการหนึ่งที่จะสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยได้เป็นอย่างดี

3) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเด็ก เช่น กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสภาการศึกษาไทยรับ ไปพิจารณาดำเนินการออกระเบียบให้สอดคล้องกับร่างระเบียบฯ รวมทั้งให้หน่วยงานฝึกอาชีพของ ทุกส่วนราชการยอมรับหลักฐานทางการศึกษาที่ออกให้แก่เด็กตามร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่า ด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.

⁶ หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร0503/ว(ล)8990 เรื่องร่างระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนใน สถานศึกษา พ.ศ. (ปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติ ไทย)

3) ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่มเด็กที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา โดยให้ขอความร่วมมือและแต่งตั้งให้ผู้บริหารสถานศึกษาและสถาบันการศึกษาทุกระดับเป็นเจ้าหน้าที่สำรวจจัดทำข้อมูล นักเรียน นักศึกษา ที่ไม่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน และจัดส่งข้อมูลนักเรียน นักศึกษา ให้กระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการกำหนดเลขประจำตัว 13 ต่อไป

4) ให้กระทรวงศึกษาธิการประสานงานไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้แจ้งไปยังสถานศึกษาให้ถือเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาที่จะต้องส่งรายชื่อผู้บริหารสถานศึกษาและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการสำรวจข้อมูลนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรไปยังสำนักงานทะเบียนประจำท้องถิ่น

(3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2559⁷

คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

ประการแรก อนุมัติให้บุตรของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ได้รับสัญชาติเป็นการทั่วไป คือ

(1) บิดาหรือมารดาที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ มีเลขประจำตัว 13 หลักตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และต้องเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปีนับถึงวันที่บุตรยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย

(2) ต้องมีหลักฐานการเกิดในราชอาณาจักรไทยและทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติ

(3) ต้องไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

(4) ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย

(5) มีความจงรักภักดีและเลื่อมใสระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

⁷ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2559 มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเรื่องการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย

(6) มีความประพฤติดี ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ไม่เคยต้องรับโทษ ความผิดคดีอาญา เว้นแต่ความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือถ้าเคยรับโทษคดีอาญาต้องพ้นโทษ มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีนับถึงวันที่ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย

ประการที่สอง อนุมัติให้เด็กและบุคคลที่กำลังศึกษาเล่าเรียนอยู่ในสถาบันการศึกษา หรือสำเร็จการศึกษาแล้วที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอื่นที่ไม่ใช่ชน กลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติ หรือไม่ปรากฏบิดามารดา และมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป คือ

(1) ต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 1 (1) – (6)

(2) จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย สำหรับผู้ที่เรียนจบจากสถาบันในต่างประเทศจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐ

(3) สำหรับคนไร้รากเหง้า ไม่ปรากฏบิดามารดาหรือบิดามารดาทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ และยังไม่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ต้องมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และต้องมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ใน ราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่า 10 ปีนับถึงวันที่ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย

(4) สำหรับบุคคลที่อยู่ระหว่างการศึกษาในสถาบันการศึกษาและมีความจำเป็นต้อง ขอมีสัญชาติไทย ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบ อำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

อีกทั้ง คณะรัฐมนตรียังให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็น ของกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ เห็นควรมีการจัดเตรียมงบประมาณด้านสาธารณสุขเพิ่มเติม สำหรับกลุ่มเป้าหมายทั้ง 2 ประการ นอกจากนี้ การดำเนินการกำหนดสถานะบุคคลและสัญชาติ ในทางปฏิบัติทั้งการสำรวจจัดทำทะเบียน การแสวงหาพยานหลักฐานและพยานบุคคลเพื่อพิสูจน์ คุณสมบัติของบุคคลที่จะขอสัญชาติไทย กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการอย่างรอบคอบ มีระบบ การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการลักลอบสวมสิทธิ หรือใช้เป็นช่องทางในการขอสถานะ และสัญชาติให้แก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่กำหนดไว้ รวมทั้งควรมีการ เตรียมการรองรับคนกลุ่มนี้อย่างเหมาะสม ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

จากมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นนั้น ส่งผลให้การให้สัญชาติไทยกับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ กำลังศึกษาอยู่หรือสำเร็จการศึกษาแล้ว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย มีโอกาสได้สัญชาติไทยได้อย่าง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักกฎหมาย และตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติและการค้ามนุษย์ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และ

ปราศจากความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินการเป็นการดำเนินการในเชิงรุก อีกทั้งมีการจัดส่งชุดปฏิบัติงานลงพื้นฐานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ในการตรวจสอบหลักฐานและคุณสมบัติของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ⁸ โดยยึดหลักความสมดุลระหว่างความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงของมนุษย์ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นสำคัญ อีกทั้งการได้รับสัญชาติไทยนั้นทำให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงสิทธิพลเมืองอื่นๆ เช่น สิทธิการศึกษา อันจะทำให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถพัฒนาความรู้และสามารถดำรงชีวิตในประเทศไทยได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมเช่นเดียวกับคนสัญชาติไทย

จากข้อเท็จจริงพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรเรียนอยู่ในสถานศึกษาเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลมาจากการขยายโอกาสทางการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 แต่อย่างไรก็ตามยังคงประสบปัญหาทางงบประมาณในการสำรวจจัดทำทะเบียน และปัญหาการประสานงานจัดทำทะเบียนนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรในสถานศึกษาระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้บางสถานศึกษาไม่ได้ทำการสำรวจจัดทำทะเบียนนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดสถานะบุคคลและทำการออกเลขประจำตัว 13 หลัก ได้ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของฐานข้อมูลเรื่องจำนวนนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและการได้รับบริการจากรัฐ รวมไปถึงการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณค่าอุดหนุนรายหัวของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร อันจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการกิจกรรมการเรียนการสอนของนักเรียนกลุ่มนี้ และอาจจะกระทบต่อนักเรียนไทย อันนำไปสู่ปัญหาภาพรวมของการจัดการศึกษาของชาติ อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอีกด้วย

4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติถือเป็นหลักเกณฑ์ในการรับรองและประกันสิทธิการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในการเข้าเรียนในสถานศึกษา อีกทั้ง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่

⁸ คม ชัด ลึก, “เด็กไร้สัญชาติ 8 หมื่นราย เฮ มท.เร่งรับรองสิทธิ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2559, จาก <http://www.komchadluek.net>.

บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 20 ซึ่งจัดร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่าง พ.ศ. 2557–2560 ภายหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีแนวคิดสำคัญในการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ มีการบัญญัติรับรองให้เป็นหน้าที่ของรัฐ จุดประสงค์เพื่อบังคับให้รัฐทำหน้าที่และก่อให้เกิดผลสำเร็จแห่งสิทธิได้อย่างแท้จริงมากกว่าการบัญญัติรับรองให้เป็นเพียงสิทธิและเสรีภาพ แต่กลับไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงได้⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 วรรค 1¹⁰ บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง การบัญญัติเช่นนี้ถือเป็นการวางหลักทั่วไปอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้ความคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากการวางหลักทั่วไปดังกล่าวส่งผลให้เกิดความผูกพันต่ออำนาจรัฐทั้งหลาย โดยถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่กำหนดและเป็นสิ่งจำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนยังเป็นสิ่งที่กำหนดความชอบธรรมของรัฐด้วย¹¹

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการรับรองสิทธิการศึกษาไว้ใน มาตรา 54 วรรค 1¹² โดยบัญญัติให้ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา

⁹ MGR Online, “รธน.มีเป้าหมายสร้างความเปลี่ยนแปลงทุกองคาพยพ ทำประเทศไปสู่สิ่งที่ดี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.manager.co.th>.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.126-127.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 54 วรรค 1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

เป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งผลให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่อนุบาลชั้นปีที่ 1 ถึง มัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 ซึ่งมีข้อสังเกตที่แตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ การกำหนดระยะเวลาตั้งต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ในการพัฒนาเด็กเล็กก่อนเข้าเรียนให้ได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้าชั้นอนุบาลเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมวัย โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย¹³ อีกทั้ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาเช่นว่านั้น ถือเป็นการสอดคล้องกับหลักการการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ในปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อทุกคน ค.ศ. 1990 (World Declaration for All 1990) ที่มุ่งขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรค 3¹⁴ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ และรัฐต้องดำเนินนโยบายการศึกษาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานในการจัดการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจสู่องค์กรต่างๆนอกเหนือจากรัฐให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทุกคนเพื่อการศึกษา (All for Education) ขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย

นอกจากนี้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นหมวดที่กำหนดกรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งรัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐ มีหน้าที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายบริหาร

¹³ ประชาไทย, “มีชัย แจงร่างรธน.ตัด 'เรียนฟรีถึงม.6' แต่เริ่มตั้งแต่อนุบาล เหตุการศึกษาไม่ทอดเทียม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2559, <http://www.prachatai.com>

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 3 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

ราชการ และออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด¹⁵ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 66¹⁶ บัญญัติว่า รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 82 วรรค 1¹⁷ ที่บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศด้วยหลักเสมอภาค เพื่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ ทั้งต้องถือปฏิบัติตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญา โดยรัฐบาลต้องตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย หรือตีความกฎหมาย ให้สอดคล้องและอนุวัติการตามกฎหมายดังกล่าว¹⁸ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะที่ครอบคลุมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพราะมีการบัญญัติครอบคลุมให้รัฐต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีที่ได้ลงนามผูกพันเป็นภาคี

¹⁵ อังพร จารุจินดา, รัฐธรรมนูญ, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2548), น.9-10.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 66 รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 82 วรรค 1 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น.78.

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิการศึกษานี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานกับบุคคลทุกคนไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนสัญชาติใดหรือไม่สัญชาติ อีกทั้ง ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษา รวมถึงพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาของชาติอีกด้วย

4.1.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นจากบทบัญญัติในมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการปฏิรูปการศึกษาอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก มุ่งจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนชาวไทย ประการที่สอง มุ่งให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และประการสุดท้าย มุ่งยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้มีฐานะเสมือนกฎหมายแม่บททางการศึกษาที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา และแนวทางในการจัดการศึกษา ตลอดจนการบริหารและจัดการศึกษา

โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 10¹⁹ วางหลักการจัดการศึกษาโดยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

¹⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทาง

การศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

ซึ่งจะเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิการศึกษามายกบัญญัติรับรองไว้
อีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้บุคคลอย่างเท่าเทียม และบุคคลทุกคนมีสิทธิ
ในการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งตามมาตรา 4²⁰ แห่งพระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดความหมายของการศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้ง
มาตรา 6²¹ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคน
ไทยเท่านั้น และมาตรา 8 (2)²² ที่รับรองรับรองหลักในการจัดการศึกษาโดยให้สังคมมีส่วนร่วมในการ
จัดการศึกษา อีกทั้ง มาตรา 12²³ ที่เป็นการวางหลักการในการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่รัฐ
ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ “ทุกคนเพื่อการศึกษา”
(All for Education) ขององค์การสหประชาชาติ และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของ
พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาสู่ภาคเอกชน ซึ่งสอดคล้อง

²⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการ
ถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การ
สร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
ตลอดชีวิต

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ”

²¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจ
สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

²² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

(2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

²³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล
ครอบครัว

องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และ
สถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กับหลักการในมาตรา 54 วรรค 3²⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเท่าเทียม

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ อีกทั้ง ยังให้การประกันสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปและพัฒนาการศึกษาของประเทศ

4.1.2.3 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 เป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดหลักฐานและคุณสมบัติในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา อีกทั้งยังกำหนดความหมายของสถานศึกษาที่ไม่ได้จำเพาะแต่โรงเรียนเท่านั้น หากหมายรวมถึงสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย และหลักฐานทางการศึกษา ตลอดจนการบันทึกหลักฐานทางการศึกษา ซึ่งการกำหนดรายละเอียดการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษา และการบันทึกหลักฐานทางการศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 3 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

ข้อ 6²⁵ การรับนักเรียน นักศึกษาในกรณีที่ไม่เคยเข้าเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) สูติบัตร

(2) กรณีไม่มีหลักฐานตาม 1) ให้เรียกหนังสือรับรองการเกิด บัตรประจำตัว

ประชาชน หรือสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน หรือหลักฐานที่ทางราชการออกให้หรือเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้

(3) กรณีไม่มีหลักฐานตาม 1) หรือ 2) ให้เรียกหลักฐานที่ทางราชการออกให้หรือเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้

(4) กรณีไม่มีหลักฐานตาม 1) 2) และ 3) ให้บิดามารดา ผู้ปกครอง หรือองค์กร

เอกชนทำบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา

(5) ในกรณีที่ไม่มีบุคคลหรือองค์กรเอกชนตาม 4) ให้ชักถามประวัติบุคคลผู้มาสมัครเรียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำลงรายการบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา

ข้อ 9²⁶ การบันทึกในหลักฐานทางการศึกษา ให้สถานศึกษาปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่หลักฐานทางการศึกษาเป็นรายบุคคล เช่น สมุดประจำตัวนักเรียน นักศึกษา ใบส่งตัว ประกาศนียบัตร เป็นต้น ไม่ต้องบันทึกหมายเหตุใด ๆ

²⁵ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

ข้อ 6 “การรับนักเรียน นักศึกษากรณีที่ไม่เคยเข้าเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) สูติบัตร

ฯลฯ

ฯลฯ”

²⁶ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

ข้อ 9 “การบันทึกในหลักฐานทางการศึกษา ให้สถานศึกษาปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่หลักฐานทางการศึกษาเป็นรายบุคคล เช่น สมุดประจำตัวนักเรียน นักศึกษา ใบส่งตัว ประกาศนียบัตร เป็นต้น ไม่ต้องบันทึกหมายเหตุใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ”

(2) ในกรณีที่ เป็นหลักฐานทางการศึกษาเป็นหลักฐานรวมที่ใช้บันทึกข้อมูลนักเรียน นักศึกษาทั้งชั้นหรือจำนวนมากกว่าหนึ่งคน เช่น ทะเบียนนักเรียน นักศึกษา สมุดประจำชั้น เป็นต้น ให้หัวหน้าสถานศึกษาหรือผู้ได้รับมอบหมายบันทึกไว้เฉพาะในสมุดทะเบียนนักเรียน นักศึกษา โดยบันทึกลงในช่องหมายเหตุกับลงนามกำกับข้อความว่า “ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร”

4.1.2.4 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ...²⁷

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... นี้เป็น ร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำขึ้น โดยหลักการและวัตถุประสงค์ เพื่อจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงของประเทศ และเพื่อให้ศูนย์การศึกษาที่บุคคลหรือองค์กรเอกชนที่ จัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย มีกฎหมายรับรองได้อย่าง ถูกต้องและมีคุณภาพ ตลอดจนให้รัฐสามารถตรวจสอบจำนวนเด็ก ผู้สอน และกำกับ ติดตาม นิเทศ และให้การสนับสนุนด้านวิชาการ²⁸

เนื่องจากปัจจุบันมีเด็กที่เกิดในประเทศไทยจากบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ที่เข้ามาเป็นแรงงานเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และ จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถเข้าเรียนในโรงเรียน ของรัฐหรือเอกชน และได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเท่ากับเด็กสัญชาติไทย แต่ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ เพราะจำนวนนักเรียนที่มีจำนวนมาก ประกอบกับองค์กรเอกชนยังมีความประสงค์ในการ จัดการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ หากแต่ยังขาดความพร้อมในการจัดตั้งเป็นสถานศึกษา ตลอดจนปัญหา จากการเคลื่อนย้ายถิ่นของเด็กเหล่านี้มีจำนวนมาก หากไม่ดำเนินการแก้ไขอาจกลายเป็นปัญหาความ มั่นคงของชาติในระยะยาว อีกทั้งการที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และได้ลงนามรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการ

²⁷ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ...

²⁸ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 04006/3245 เรื่องร่างระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติ ไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ลงวันที่ 16 กันยายน 2552

เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ข้อ 5 ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่รับรองสิทธิในการได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมนั้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องจัดการศึกษาให้กับบุคคลทุกคนให้ได้รับการศึกษาอบรมอย่างเสมอภาคกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและไม่อาจอ้างเหตุผลจากการไม่มีสัญชาติได้

โดยร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ข้อ 3 ได้นิยามความหมายของคำสำคัญต่างๆ ดังนี้

“องค์กรเอกชน” หมายถึง สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กร ที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ และมีวัตถุประสงค์ปฏิบัติกิจกรรมที่เป็นสาธารณะประโยชน์โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร

“แหล่งการศึกษาคนต่างด้าว” หมายถึง สถานที่เรียนหรือสถานที่พัฒนาเด็ก ซึ่งบุคคล หรือองค์กรเอกชน จัดการศึกษาและหรือเตรียมความพร้อมให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งยังไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวตามระเบียบนี้

“ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว” หมายถึง แหล่งการศึกษาคนต่างด้าว หรือสถานที่ บุคคลหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้จัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ตามระเบียบนี้

“ผู้เรียน” หมายถึง เด็กและเยาวชน หรือบุคคลทั่วไปที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย และที่ได้รับการลงทะเบียนในแหล่งการศึกษาคนต่างด้าว หรือศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

“สำนักงาน” หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่แหล่งการศึกษาคนต่างด้าว หรือศูนย์การเรียนรู้คนต่างด้าวตั้งอยู่

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการระดับชาติ หรือคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่ตามระเบียบนี้

โดยมีการแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวด 1 คณะกรรมการ บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการ และหน้าที่ของคณะกรรมการ หมวด 2 การขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอจัดตั้งศูนย์การศึกษา ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษา หมวด 3 หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตร ที่กำหนดให้หลักสูตรต้องสอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมวด 4 การสืบสภาพของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่ทำ

ให้ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวสิ้นสภาพ และหมวด 5 อื่นๆ บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติของแหล่งการศึกษาคนต่างด้าวที่จัดการเรียนการสอนมาก่อนระเบียบนี้บังคับใช้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หมวด 1 คณะกรรมการ

ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกองทัพไทย ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนสำนักงานตำรวจสันติบาล ผู้แทนกรมจัดหางาน ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับมอบหมาย และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระสอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) คณะกรรมการให้ออก เนื่องจากประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ข้อ 6 คณะกรรมการระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาของแหล่งการศึกษาคนต่างด้าว และศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

(2) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของแหล่งการศึกษาคนต่างด้าว และศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวแก่คณะรัฐมนตรี

(3) พิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา

(4) พิจารณายับยั้งมติการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือสิ้นสภาพ ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่

ข้อ 8 ให้สำนักงานที่มีของแหล่งการศึกษาคนต่างด้าว หรือศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว ตั้งอยู่มีคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็น ประธาน ผู้แทนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบคนเป็นกรรมการ และ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่งคน เป็นกรรมการและเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 9 คณะกรรมการระดับพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม และสิ้นสภาพของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว
- (2) รับทราบผลการติดตาม ดูแล กำกับ และประเมินผล การดำเนินการของแหล่งการศึกษาคนต่างด้าว และศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว
- (3) พิจารณาให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา
- (4) ตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(5) พิจารณาดำเนินการตามระเบียบนี้

(6) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการระดับชาติมอบหมาย

ข้อ 10 ให้สำนักงานทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่
- (2) รวบรวมตรวจสอบ การขอจัดตั้ง ยุบ รวม หรือสิ้นสภาพของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว เสนอต่อคณะกรรมการระดับพื้นที่

(3) เสนอนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวต่อคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่

(4) จัดทำข้อมูลสารสนเทศของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวในเขตพื้นที่

(5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

(6) ส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ ด้านการบริหาร ด้านการจัดการศึกษา พัฒนาทักษะความรู้ความสามารถแก่ผู้สอน บุคลากร และประสานการดำเนินงานของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

(7) นิเทศ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(8) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการระดับเขตพื้นที่มอบหมาย

หมวด 2 การขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

ข้อ 11 ให้ผู้ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวยื่นคำขออนุญาตพร้อมเสนอแผนการจัดการศึกษาต่อสำนักงาน โดยมีรายละเอียดประกอบแผนการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว
 - (2) วัตถุประสงค์ของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว
 - (3) ที่ตั้งศูนย์การเรียนคนต่างด้าว
 - (4) รูปแบบการจัดการศึกษา
 - (5) ระดับการศึกษาที่จัด
 - (6) หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล
 - (7) ระบบประกันคุณภาพภายใน
 - (8) ผู้บริหาร ผู้สอน และบุคลากรของศูนย์การเรียนคนต่างด้าว
 - (9) ข้อกำหนด และหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับศูนย์การเรียนคนต่างด้าว
- การจัดการศึกษาตามวรรคแรก จะต้องเป็นการจัดการศึกษาไม่เกินระดับการศึกษาชั้น

พื้นฐาน

ข้อ 12 คุณสมบัติของผู้ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

- (2) ในกรณีที่เป็นองค์กรเอกชน
- (ก) เป็นองค์กรซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล
- (ข) มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะ ไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร
- (ค) มีทรัพย์สินหรือฐานะเพียงพอที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์การศึกษาคน

ต่างด้าวได้

(ง) ในกรณีที่องค์กรเอกชนต่างประเทศเป็นผู้ขอจัดตั้ง จะต้องได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยจากคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 15 การขออนุญาตจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว ต้องมีจำนวนผู้เรียนรวมกันไม่น้อยกว่าสามสิบคน

ข้อ 18 ผู้บริหาร ผู้สอน และบุคลากรในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (2) มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี

(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) ไม่ฝักใฝ่หรือเลื่อมใสในลัทธิที่เป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ

(5) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

สำหรับผู้สอนนอกจากมีคุณสมบัติตามวรรคแรกแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์เพิ่มเติมดังนี้

(1) ผู้สอนในระดับปฐมวัย จะต้องมียุทธศาสตร์ศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 หรือเทียบเท่า

(2) ผู้สอนในระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ต้องมียุทธศาสตร์ศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า

ข้อ 19 ผู้สอนระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว ต้องมียุทธศาสตร์ศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

ข้อ 20 ให้ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว จัดทำทะเบียนประวัติผู้บริหาร ผู้สอน บุคลากร และผู้เรียน เพื่อรายงานต่อสำนักงาน

หมวด 3 หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล

ข้อ 21 ผู้ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว จัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) หลักระดับสูตรต่างๆ ต้องมีความหลากหลายตามความเหมาะสมและมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เรียนให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ

(2) สาระของหลักสูตรต้องมุ่งให้ผู้เรียนมีความสมดุลทั้งความรู้ คุณภาพและความรับผิดชอบต่อสังคม

(3) สาระการเรียนรู้จะต้องเหมาะสมกับระดับการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้เกี่ยวกับตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสังคมไทย ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย วัฒนธรรม ประเพณีและขนบธรรมเนียมของไทย ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อ 22 การจัดการเรียนการสอนของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวให้เป็นไปตามแนวทางดังนี้

- (1) ต้องจัดให้มีการเรียนการสอนภาษาไทย เพื่อการสื่อสารในทุกระดับการศึกษา
- (2) ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามความถนัด ความสนใจ รวมทั้งมีส่วนร่วมในเรียนและอาจจัดให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ร่วมกับสถานศึกษา หรือหน่วยงานอื่น เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีอาชีพและสามารถดำรงชีพได้อย่างมีความสุข
- (3) จัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ เชื่อมโยงสาระการเรียนรู้ให้ผสมผสานกันอย่างกลมกลืน ทั้งด้านองค์ความรู้ กระบวนการ คุณภาพ จริยธรรม ค่านิยมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต

ข้อ 23 ให้ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว จัดระบบการวัดและประเมินผลการจัดการศึกษา ดังนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาและพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์
- (2) กำหนดระเบียบการวัดและประเมินผล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินผู้เรียน และสอดคล้องกับหลักสูตรที่กำหนด
- (3) ออกหลักฐานการศึกษาให้แก่ผู้เรียน หรือผู้ที่สำเร็จการศึกษา ตามหลักสูตรตามแบบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดโดยอนุโลม

หมวด 4 การสิ้นสุดของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว

ข้อ 25 ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวจะสิ้นสุดสภาพด้วยกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

- (1) ผู้ขอจัดตั้งยื่นคำร้องขอเลิกศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว
 - (2) จำนวนผู้เรียนมีไม่ถึงยี่สิบคน
 - (3) กระทำการที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างร้ายแรง
 - (4) ศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวสนับสนุนหรือปล่อยปละละเลยผู้เรียนประพฤติตนให้เป็นที่เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือกระทำความผิดกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - (5) จงใจไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบนี้
- หากมีเหตุการณ์สิ้นสุดสภาพตาม (2) (3) (4) ให้ผู้บริหารแจ้งสำนักงานโดนพลัน

การดำเนินการสืบสภาพของศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวตาม (1)-(5) ให้สำนักงานเสนอคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่พิจารณา ทั้งนี้การพิจารณาของคณะกรรมการต้องมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการที่มาประชุม

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการตาม (4) และ (5) ให้สำนักงานดำเนินการแจ้งให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้ง ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการตามวรรคสาม

ข้อ 26 เมื่อคณะกรรมการมีมติให้สืบสภาพศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวตามข้อ 25 แล้ว ให้นายทะเบียนแจ้งเป็นคำสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งทราบภายในสิบห้าวัน

ผู้ขอจัดตั้งสามารถอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการระดับชาติภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการระดับชาติพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวให้เสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

หมวด 5 อื่นๆ

ข้อ 29 แหล่งการศึกษาคนต่างด้าวที่มีอยู่ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ต้องไปทำการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้

4.2 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตั้งแต่ระดับประถมศึกษาตอนต้น จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นหน่วยงานที่จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 10 (4)²⁹ ที่กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

มาตรา 10 การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

(4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.2.1 ระบบและระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ให้คำนิยามการศึกษาพื้นฐานไว้ว่า “การศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้มีโอกาสดูแลเรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลูกฝังให้เกิดความอยากรู้อยากรู้ มีทักษะในการเรียนรู้ด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น”³⁰

เมื่อปี ค.ศ.1990 ที่ประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All : WCEFA) ได้นิยามคำจำกัดความเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ 2 คำ คือ คำว่า “ความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน” (Basic learning needs) หมายถึง ความรู้ ทักษะ เจตคติ และค่านิยมที่จำเป็นสำหรับบุคคลเพื่อความอยู่รอด ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ต่อเนื่อง

คำว่า “การศึกษาพื้นฐาน” (Basic education) หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิต สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ ในบางประเทศ การศึกษาพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมศึกษา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการศึกษาพื้นฐานมิได้หมายความว่าเฉพาะการศึกษาขั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นต้นเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับนิยามกับคำนิยามในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ให้นิยามคำว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา³¹

ระบบการศึกษา หมายถึง โครงสร้างของการศึกษาที่มีองค์ประกอบ เช่น ระดับชั้น และขั้นตอนของการศึกษา ประเภทของการศึกษา และกระบวนการเรียนการสอน³²

³⁰ องค์การ การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, รายงานการติดตามผลทั่วโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.2000-2015, (ปารีส : ยูเนสโก, 2558), น.6.

³¹ สุภาพ โพธิ์สุวรรณ, “การวิเคราะห์ผลการประเมินภายนอกสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น”, (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2553), น.13-14

³² วิชัย ตันศิริ, คำอธิบายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2543), น.61-62.

ระบบการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันมีการจัดระบบการศึกษาขั้นประถมศึกษา 6 ปี การศึกษาขั้นมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และการศึกษาขั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี นอกจากนั้น ระบบการศึกษาของประเทศไทยยังจัดเป็นระบบการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบ โรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย³³

โดยการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อน ระดับอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้³⁴

1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา โดยปกติเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มี อายุ 3-6 ปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมในสังคม

2) การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้ พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถขั้นพื้นฐาน โดยปกติใช้เวลาเรียน 6 ปี

3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

(1) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้พัฒนา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่างๆ ต่อจากระดับประถมศึกษา เพื่อให้รู้ความต้องการ ความสนใจ และความถนัดของตนเองทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความสามารถในการประกอบ การงานและอาชีพตามควรแก่วัย โดยปกติใช้เวลาเรียน 3 ปี

(2) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาหรือการ ประกอบอาชีพรวมทั้งการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและทักษะทางสังคมที่จำเป็น โดยปกติใช้เวลา เรียน 3 ปี

³³ เพ็งอ้าง

³⁴ สมคิด บางโม, กฎหมายการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทย์พัฒน์, 2549), น.20-21.

4.2.2 อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด³⁵ โดยการจัดระเบียบบริหารราชการภายในกระทรวงกำหนดให้มืองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลซึ่งคณะบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น คือ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร ติดตามผล และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁶ ซึ่งการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁷

³⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 31 กระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง

³⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 34 วรรค 1 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546

มาตรา 10 การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

(4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.2.2.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁸

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนทรัพยากร การจัดตั้ง จัดสรรทรัพยากร และบริหารงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (3) พัฒนาระบบการบริหาร และส่งเสริม ประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการเรียนการสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศการบริหารและการจัดการศึกษา
- (4) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษา
- (5) พัฒนวัตกรรมการศึกษา ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ และประสาน ส่งเสริม การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นของเขตพื้นที่การศึกษา
- (6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (7) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

³⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ข้อ 1 “ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

“ลา”

“ลา”

4.2.2.2 โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁹

โครงสร้างในการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 2 ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (1) สำนักอำนวยการ
- (2) สำนักการคลังและสินทรัพย์
- (3) สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (4) สำนักทดสอบทางการศึกษา
- (5) สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน
- (6) สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (7) สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
- (8) สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา
- (9) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ
- (10) สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา

4.2.3 ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สิ่งสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การสร้างและพัฒนาคนไทยเพื่ออนาคตของประเทศ สร้างคนไทยให้เป็นคนดีและคนเก่ง มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการ มีความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจ เน้นการอ่านออก เขียนได้ คิดวิเคราะห์ เป็น สามารถสร้างวิสัยทัศน์และวางแผนอนาคตที่ดีของตนเองได้ รวมถึงรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงามของคนไทย และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติเป็นหลัก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึง

³⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ข้อ 2 “ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักอำนวยการ
- (2) สำนักการคลังและสินทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ”

กำหนดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้⁴⁰

1. เร่งรัดปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ และกระบวนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ทันเหตุการณ์ ทันโลก ให้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

2. เร่งพัฒนาความแข็งแกร่งทางการศึกษาให้ผู้เรียนทุกระดับทุกประเภท รวมถึงเด็กพิการ และด้อยโอกาส มีความรู้และทักษะแห่งโลกยุคใหม่ควบคู่กันไป โดยเฉพาะทักษะการอ่าน เขียน และการคิด เพื่อให้มีความพร้อมเข้าสู่การศึกษาระดับสูงและโลกของการทำงาน

3. เร่งปรับระบบสนับสนุนการจัดการศึกษาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการประสานสัมพันธ์กับเนื้อหา ทักษะ และกระบวนการเรียนการสอน ประกอบไปด้วย มาตรฐานและการประเมิน หลักสูตรและการสอน การพัฒนาทางวิชาชีพและสภาพแวดล้อมการเรียนรู้

4. ยกระดับความแข็งแกร่งมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา ให้ครูเป็นผู้ที่มีความสามารถและทักษะที่เหมาะสมกับการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน ผู้บริหารสถานศึกษามีความสามารถในการบริหารจัดการและเป็นผู้นำทางวิชาการ ครูและผู้บริหารสถานศึกษา ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี แก่ผู้เรียน สร้างความมั่นใจและไว้วางใจ ส่งเสริมให้รับผิดชอบต่อผลที่เกิดกับนักเรียน ที่สอดคล้องกับวิชาชีพ

5. เร่งสร้างระบบให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์กรคุณภาพที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ เพื่อการให้บริการที่ดี มีความสามารถรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและมาตรฐานได้เป็นอย่างดี

6. เร่งรัดปรับปรุงโรงเรียนให้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง และมีวิสัยทัศน์ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ชัดเจน เป็นสถานศึกษาคุณภาพและมีประสิทธิภาพที่สามารถจัดการเรียน การสอนได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐานระดับสากล

7. สร้างระบบการควบคุมการจัดการการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ที่มีข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอนอย่างพร้อมบริบูรณ์ และมีนโยบายการติดตามประเมินผล อย่างเป็นรูปธรรม

8. สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพเพื่อการให้บริการที่ดี ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เร่งรัดการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ ส่งเสริมการพัฒนาเชิงพื้นที่

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ที่ทุกภาคส่วนเข้ามา มีส่วนร่วม ปรับปรุงระบบของโรงเรียนให้เป็นแบบร่วมคิดร่วมทำ การมีส่วนร่วม และการประสานงาน สามารถใช้เครือข่ายการพัฒนาการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรสังคมอื่น

9. เร่งปรับระบบการบริหารงานบุคคล มุ่งเน้นความถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม ปราศจากการทุจริต ให้เป็นปัจจัยหนุนในการเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพ ขวัญและกำลังใจ สร้างภาวะจูงใจ แรงบันดาลใจ และความรับผิดชอบในความสำเร็จตามภาระหน้าที่

10. มุ่งสร้างพลเมืองดีที่ตื่นตัวและอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมพหุวัฒนธรรมได้ และทำให้การศึกษานำการแก้ปัญหาสำคัญของสังคม รวมทั้งปัญหาการทุจริต

11. ทุ่่มเหมาะมาตรการเพื่อยกระดับคุณภาพสถานศึกษาที่พัฒนาแล้ว และโรงเรียนขนาดเล็ก ที่ไม่ได้คุณภาพ เพื่อไม่ให้ผู้เรียนต้องเสียโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเป้าประสงค์ให้ผู้เรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย และมีคุณภาพซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์ 2 กลยุทธ์ดังต่อไปนี้ ได้แก่ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้การพัฒนาผู้เรียนอย่างมีคุณภาพ และสร้างการมีส่วนร่วมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน อีกทั้ง ยุทธศาสตร์การเพิ่มโอกาสให้ผู้เรียนเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเป้าประสงค์ให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและเสมอภาค อีกทั้งพัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมตามบริบทของพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์เพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา⁴¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้การเร่งรัดปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาความแข็งแกร่งทางการศึกษาให้กับผู้เรียน และการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และยุทธศาสตร์การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่างมีความเชื่อมโยงในการส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ระบบส่งเสริมความประพฤตินักเรียน และระบบคุ้มครองนักเรียน รวมถึงการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับเครือข่ายสหวิชาชีพทุกระดับ และเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่เหมาะสม สำหรับเด็กด้อยโอกาสที่ไม่อยู่ในทะเบียนราษฎร เช่น เด็กไร้สัญชาติ เด็กพลัดถิ่น เด็กต่างด้าว เด็กไทยที่ไม่มี

⁴¹ เพ็ญอ้าย

เลขประจำตัวประชาชนซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมการขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงและเท่าเทียมซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้เด็กด้อยโอกาสทุกกลุ่มรวมถึงเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาอีกด้วย

4.2.4 แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 เห็นชอบให้การจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่หลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ทั้งการรับเข้าศึกษาและการออกหลักฐานทางการศึกษาให้ และเห็นชอบระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยทุกคนที่อยู่ในประเทศสามารถศึกษาได้ทุกระดับการศึกษา ทุกประเภท และทุกพื้นที่ ยกเว้นกลุ่มที่หลบหนีภัยจากการสู้รบ จัดให้เรียนได้ในพื้นที่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงตามสิทธิ เพื่อให้เด็กนักเรียนเหล่านี้มีความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทย เสริมสร้างความมั่นคงของชาติในระยะยาวต่อไป โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยการสู้รบ⁴²

จากสถานการณ์การอพยพของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ด้วยสาเหตุการหนีภัยการสู้รบ การแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตและเสรีภาพที่ดีกว่า ทำให้มีผู้เข้ามาแสวงหาแหล่งพักพิงและเป็นแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบกว่า 140,000 คน อยู่ในพื้นที่พักพิง 9 แห่งใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี ซึ่งอยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบข้อบังคับของรัฐบาลถือว่า ผู้อพยพเหล่านี้เป็น “ผู้หนีภัย” และยังไม่มียกกฎหมายภายในของไทยที่จะรองรับการร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยจากบุคคลเหล่านี้ได้ เนื่องจากรัฐไทยยังคงตั้งข้อสงสัยในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ข้อ 22 ในการประกันและคุ้มครองเด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย

⁴² พงศ์เทพ โตมาตย์, “การจัดการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2559, จาก <http://www.km.skn.go.th>.

ประเทศไทยได้อนุญาตให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเข้ามาอาศัยพักพิงในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการพลัดถิ่นไปประเทศที่ 3 หรือส่งกลับมาตุภูมิตามความสมัครใจ ตามหลักมนุษยธรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 โดยได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและอำนวยความสะดวกให้มีการจัดการศึกษาแก่ผู้หนีภัยฯ และบุตรหลาน โดยให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงให้มีการเรียนการสอนภาษาไทย ซึ่งคณะกรรมการควบคุมผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการจัดทำหลักสูตร เนื้อหาสาระ กระบวนการเรียนรู้การจัดการศึกษาให้แก่ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับมอบหมาย การจัดเรียนการสอนภาษาไทย โดยได้แต่งตั้งคณะทำงานและประชุมเชิงปฏิบัติการกำหนดกรอบหลักสูตร แล้วให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าดำเนินการจัดทำหลักสูตร และทำการอบรมครูผู้สอนภาษาไทยให้แก่หน่วยงานที่จัดการศึกษาในพื้นที่พักพิง ในระยะแรกองค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดการเรียนการสอนในพื้นที่พักพิงฯ ได้จัดการเรียนการสอนภาษาไทยตั้งแต่ระดับชั้นที่ 3-10 แต่เนื่องจากการจัดการเรียนการสอนในพื้นที่พักพิงไม่สามารถออกหลักฐานทางการศึกษาให้ได้ เพราะหลักสูตรที่ใช้ยังไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศใด จึงได้ให้ความร่วมมือองค์กรพัฒนาเอกชนจึงได้และสถาบันพัฒนาแห่งเอเชียนำหลักสูตรขั้นพื้นฐานของประเทศไทยไปจัดทำหลักสูตรเป็นภาษาอังกฤษ

(2) แนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินอกพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยการสู้รบ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติประกอบด้วย 4 แนวทางดังต่อไปนี้⁴³

แนวทางที่ 1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ และเอกชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 โดยการเรียนการสอนใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อนักเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะได้รับวุฒิการศึกษาสามารถเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยการจัดรูปแบบการเรียนมี 2 ลักษณะ ได้แก่ การจัดให้เข้าเรียนร่วมกับเด็กไทยปกติ และการจัดร่วมกับองค์กรกุศลเอกชนจัดเป็นห้องเรียนสาขา โดยองค์กรกุศลเอกชนจะเป็นผู้

⁴³ สุวัฒน์ แวนนิล, “ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน,” ในการประชุมประชาคมศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย : แนะนำกฎหมายการศึกษาไทยและร่างกฎกระทรวงฯ, จัดโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตาก เขต 2 จังหวัดตาก, 2554 : น.4.

จัดสถานที่ สนับสนุนครูผู้สอน ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่โดยสถานศึกษาเป็นโรงเรียนแม่จะสนับสนุน
 เครื่องแบบนักเรียน แบบเรียนให้กับนักเรียน จัดอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษา นิเทศ ติดตาม
 ประเมินผล และออกวุฒิทางการศึกษา

แนวทางที่ 2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรเอกชนจัดตั้งเป็น
 สถานศึกษาเอกชน การจัดการเรียนการสอนสามารถใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของไทย หรือ
 ของประเทศอื่นที่ได้รับการอนุญาตแล้ว เมื่อนักเรียนเรียนจบ ตามหลักสูตรจะได้รับวุฒิการศึกษาของ
 โรงเรียนนั้นๆ

แนวทางที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชน (NGOs) ทำข้อตกลงร่วมกัน
 (MOU) จัดการเรียนการสอนในโรงเรียนของรัฐ (School with in school) โดยสามารถใช้ทรัพยากร
 ร่วมกัน และอยู่ภายในการกำกับดูแลของโรงเรียนรัฐ แต่ให้ความยืดหยุ่นในเรื่องหลักสูตรและ
 คุณสมบัติของผู้สอน

แนวทางที่ 4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลหรือองค์กรเอกชน (NGOs) จัดการเรียน
 การสอนในศูนย์เรียน เพราะเนื่องจากปัจจุบันมีบุคคลและองค์กรเอกชนทำการจัดการเรียนการสอน
 ในรูปแบบที่หลากหลายทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน แต่ยังคงขาดกฎหมายในการรับรอง
 สถานะของศูนย์การเรียนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในแนวทางนี้

จากแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินอกพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยการ
 สู้รบโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในแนวทางดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในข้อเท็จ
 ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ กล่าวคือ ยังมีบางสถานศึกษาไม่อนุญาตให้เด็กไร้รัฐ
 ไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษาของตน และถึงแม้สถานศึกษาจะอนุญาตให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้า
 เรียนแล้วนั้น เมื่อสำเร็จการศึกษากลับไม่ได้รับหลักฐานทางการศึกษา อันขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ
 วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน
 นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 อีกทั้ง จากการที่มีบุคคลและองค์กรเอกชนทำการจัดการ
 เรียนการสอนในรูปแบบที่หลากหลายทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน โดยยังขาดกฎหมายใน
 การรับรองสถานะของศูนย์การเรียนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในแนวทางนี้ ซึ่ง
 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานถือว่าการจัดการศึกษาเพื่อสิทธิมนุษยชน⁴⁴ อย่างไร
 ก็ตามการจัดการศึกษาในแนวทางนี้ยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานคุณภาพการเรียนการสอน อีกทั้ง ยัง

⁴⁴ สัมภาษณ์ เสริมสุข ธรรมกิจไพโรจน์, ผู้อำนวยการกลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบาย
 และแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กระทรวงศึกษาธิการ,
 10 มีนาคม 2560.

ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ทางการศึกษา เช่น การได้รับหลักฐานทางการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ข้อเสนอแนะนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา⁴⁵ จึงได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งกฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง โดยยึดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลักในการจัดทำร่างกฎหมายต่างๆ ซึ่งจากปัญหาการขาดกฎหมายในการรับรองสถานะของศูนย์การเรียนรู้ที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยบุคคลและองค์กรเอกชนนั้น ทำให้สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดทำร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยในศูนย์การเรียนรู้คนต่างด้าว พ.ศ. โดยมีหลักการที่จะกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรเอกชนมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยอาศัยอำนาจจากมาตรา 12⁴⁶ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่า

⁴⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ข้อ 3 “ส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(6) สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ข้อเสนอแนะนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ”

⁴⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้แล้ว ยังให้สิทธิบุคคลและองค์กรเอกชน มีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะในปัจจุบัน ปรากฏว่ามีบุคคล องค์กรเอกชน ดำเนินการในลักษณะการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตามแนวชายแดนและภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน บางส่วนไม่สอดคล้องกับหลักการการจัดการศึกษาของไทย ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม การเมือง การปกครองของไทยและกระทบต่อสิทธิอันจะพึงมีพึงได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนให้สามารถดำรงชีพอู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมที่มีความแตกต่างของชาติพันธุ์ได้อย่างสันติสุขและมีความสุข ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลซึ่งจัดโดยบุคคลหรือองค์กรเอกชน ภายใต้การสนับสนุนและมาตรการสอดส่องดูแลจากรัฐที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษากับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการจัดทำร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พ.ศ. ยังคงมีปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายและการดำเนินการบางประการ ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษาวิเคราะห์ในบทถัดไป

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย พบว่าสิทธิการศึกษาได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะฐานแห่งสิทธิเกิดจากความเป็นมนุษย์ แม้ว่าในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจแบ่งปัญหาได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

5.1 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

ปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติตามกฎหมาย จากข้อเท็จจริงพบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งสามารถจำแนกปัญหาออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ และปัญหากฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

5.1.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามที่คุณเขียนได้ศึกษาในบทที่ 3 ประเทศไทยได้ลงนามผูกพันเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ 7 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012

โดยการที่จะทำให้กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการอนุวัติการ คือ การตรากฎหมายภายในประเทศ หรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจากข้อเท็จจริงมีการ

อนุวัติการหลักการในข้อ 7¹ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และหลักการในข้อ 1 และข้อ 2² ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 ที่รับรองความเท่าเทียมของบุคคลตามกฎหมาย และสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรค 1³ ที่บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยมีเจตนารมณ์ที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ถือเป็นการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายและสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติให้มีผลบังคับใช้ในกฎหมายภายในประเทศไทย ด้วยการแปลงรูปตามทฤษฎีวิภาษกรรมที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศมีความเป็นเอกเทศแยกออกจากกัน ด้วยวิธีการออกกฎหมายให้กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับเสมือนเป็นกฎหมายภายในประเทศ⁴ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

¹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและ มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการยุ้งให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

² ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012

ข้อ 1 บุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิมีเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งความเป็นมนุษย์

ข้อ 2 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยก ไม่ว่าชนิดใดๆ อาทิ เชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม สถานะทางเศรษฐกิจ การเกิด ความพิการ หรือสถานะอื่น

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁴ นพนิติ สุริยะ, กฎหมายระหว่างประเทศ 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.102-105.

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ส่งผลให้รัฐต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลทุกคนอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติมีสิทธิในการศึกษาอันเป็นสิทธิในการพัฒนาที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกับคนสัญชาติไทย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศอีก 5 ฉบับ ได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 และปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 ยังไม่ได้มีการอนุวัติการให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในประเทศจากการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศไม่อาจกระทำได้ แม้ประเทศไทยจะลงนามผูกพันเป็นภาคีก็ตาม

จากปัญหากฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีการอนุวัติการ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศไม่อาจกระทำได้ แม้ประเทศไทยจะลงนามผูกพันเป็นภาคี และมีการอนุวัติการหลักการในข้อ 7 ว่าด้วยความเท่าเทียมของบุคคลตามกฎหมายและสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกรอบสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชนแล้วนั้น ไม่อาจแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้ เพราะไม่มีการออกหรือปรับปรุงกฎหมายในการอนุวัติการกฎหมายทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่จะกำหนดรายละเอียดและวิธีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6⁵ ที่บัญญัติว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งมีข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาที่สงวนว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย อันขัดต่อหลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญ

⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งมีข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาที่สงวนว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย

บัญญัติ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงการศึกษา สิทธิระหว่างการศึกษา สิทธิในการได้รับการอุดหนุนการศึกษา และสิทธิประโยชน์จากการศึกษา ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น

5.1.2 ปัญหากฎหมายภายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติจะประสบความสำเร็จได้นั้น ย่อมจะต้องประกอบด้วยการมีกฎหมายบัญญัติรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ตามองค์ประกอบของสิทธิการศึกษาในด้านการจัดให้บริการทางการศึกษาและด้านความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาของเด็กและประชาชน ซึ่งปัญหาในกฎหมายภายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติแบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และปัญหาการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน

5.1.2.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ และเอกชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยการจัดการเรียนการสอนใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อนักเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะได้รับหลักฐานทางการศึกษาและสามารถเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้⁶ จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

⁶ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.และเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย

(1) สถานศึกษาไม่อนุญาตให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษา

จากสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่ายังมีสถานศึกษาจำนวนหนึ่งปฏิเสธที่จะรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยอ้างว่าเด็กเหล่านั้นไม่มีสัญชาติไทย และไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวตน จึงไม่สามารถอนุญาตรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเหล่านั้นเข้าเรียนได้ อีกทั้งบางส่วนเกิดจากอคติของเจ้าหน้าที่ของสถานศึกษาที่มีต่อเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ จึงได้ปฏิเสธไม่รับเด็กเหล่านั้นให้เข้าเรียน และในบางกรณี ถึงแม้ว่าสถานศึกษาจะอนุญาตให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนได้นั้น แต่กลับไม่บันทึกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กกลุ่มนี้ ส่งผลให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติไม่ได้รับหลักฐานทางการศึกษาเมื่อเด็กกลุ่มนี้สำเร็จการศึกษา หรือในบางกรณี สถานศึกษาบางแห่งอนุญาตให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเรียนแค่ระดับการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) ไม่อนุญาตให้เรียนต่อให้ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งที่ไม่มีกฎหมายในการกำกวดสิทธิการศึกษาว่าให้เรียนแค่ระดับใด

จะเห็นได้ว่า การที่สถานศึกษาปฏิเสธสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยการไม่อนุญาตให้เด็กเหล่านี้เข้าเรียนในสถานศึกษานั้น เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย⁷ เนื่องจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ข้อ 5⁸ กำหนดให้สถานศึกษาถือเป็นหน้าที่ในการที่จะรับเด็กที่อยู่ในวัยการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ เข้าเรียนในสถานศึกษา ซึ่งถือเป็นสภาพบังคับตามกฎหมายก็ตามนั้น แต่ยังคงขาดการกำหนดบทลงโทษสำหรับสถานศึกษาที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ อีกทั้ง ถือเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการกำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัดให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ดังนั้น จึงเป็นปัญหาการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ที่ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง อันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กไร้รัฐ

⁷ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือและแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2555), น.106.

⁸ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

ข้อ 5 ให้สถานศึกษาถือเป็นหน้าที่ ในการที่จะรับเด็กที่อยู่ในวัยการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ เข้าเรียนในสถานศึกษา

ไร้สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 อีกทั้ง ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) สถานศึกษาไม่ออกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

ในกรณีที่สถานศึกษาอนุญาตให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษานั้น แต่เมื่อสำเร็จการศึกษา สถานศึกษากลับไม่ออกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยให้เหตุผลว่าสถานศึกษาได้อนุญาตให้เด็กเหล่านี้สามารถเรียนร่วมกับเด็กอื่นๆ เท่านั้น อันถือว่าเป็นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เพราะสถานศึกษาไม่ได้มีการทำบันทึกหลักฐานทะเบียนทางการศึกษาไว้ หรือบางสถานศึกษาให้เหตุผลว่าเนื่องจากเอกสารของเด็กนักเรียนไม่ถูกต้องครบถ้วน เช่น เด็กไม่มีนามสกุล จึงไม่สามารถออกหลักฐานทางการศึกษาให้ได้

จะเห็นได้ว่า การที่สถานศึกษาไม่ออกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น ถือเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ของสถานศึกษา ซึ่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ข้อ 4⁹ ได้กำหนดความหมายของหลักฐานทางการศึกษาไว้ คือ เอกสารอันเป็นหลักฐานทางการศึกษาของนักเรียน นักศึกษา ได้แก่ ทะเบียนนักเรียน นักศึกษา สมุดประจำตัวนักเรียน นักศึกษา สมุดประจำชั้น บัญชีเรียกชื่อ ใบส่งตัวนักเรียน นักศึกษา หลักฐานแสดงผลการเรียน ประกาศนียบัตร หรือเอกสารอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือเอกสารที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นหลักฐานทางการศึกษาตาม

⁹ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ “หลักฐานทางการศึกษา” หมายความว่า เอกสารอันเป็นหลักฐานทางการศึกษาของนักเรียน นักศึกษา ได้แก่ ทะเบียนนักเรียน นักศึกษา สมุดประจำตัวนักเรียน นักศึกษา สมุดประจำชั้น บัญชีเรียกชื่อ ใบส่งตัวนักเรียน นักศึกษา หลักฐานแสดงผลการเรียน ประกาศนียบัตร หรือเอกสารอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือเอกสารที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นหลักฐานทางการศึกษาตามระเบียบนี้

ระเบียบนี้ อีกทั้ง ข้อ 9¹⁰ ได้กำหนดให้สถานศึกษาต้องสำรวจและจัดทำประวัติ และออกหลักฐานการศึกษาให้แก่นักเรียน นักศึกษา ที่เรียนในสถานศึกษา หรือสำเร็จการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการกำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัดให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

นอกจากนั้น เหตุผลของสถานศึกษาบางแห่งที่ให้เหตุผลว่าเด็กนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติไม่มีนามสกุล จึงไม่สามารถออกหลักฐานทางการศึกษาให้ได้นั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 5¹¹ ที่บัญญัติว่า ผู้มีสัญชาติไทยต้องมีชื่อตัวและชื่อสกุล และจะมีชื่อรองก็ได้ ซึ่งกำหนดให้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่ต้องมีชื่อสกุล ดังนั้น สถานศึกษาจึงต้องออกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่มีนามสกุล เพราะการไม่มีนามสกุลไม่ได้เป็นข้อจำกัดในการออกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

โดยทั้งหมดนี้ถือเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในฐานะที่มีหน้าในการจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเนื่องจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 มีสภาพบังคับที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาในการรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติให้เข้าเรียนในสถานศึกษา และกำหนดให้สถานศึกษาต้อง

¹⁰ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

ข้อ 9 การบันทึกในหลักฐานทางการศึกษา ให้สถานศึกษาปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่หลักฐานทางการศึกษาเป็นรายบุคคล เช่น สมุดประจำตัวนักเรียน นักศึกษา ใบส่งตัว ประกาศนียบัตร เป็นต้น ไม่ต้องบันทึกหมายเหตุใด ๆ

(2) ในกรณีที่หลักฐานทางการศึกษาเป็นหลักฐานรวมที่ใช้บันทึกข้อมูลนักเรียน นักศึกษาทั้งชั้นหรือจำนวนมากกว่าหนึ่งคน เช่น ทะเบียนนักเรียน นักศึกษา สมุดประจำชั้น เป็นต้น ให้หัวหน้าสถานศึกษาหรือผู้ได้รับมอบหมายบันทึกไว้เฉพาะในสมุดทะเบียนนักเรียน นักศึกษา โดยบันทึกลงในช่องหมายเหตุกับลงนามกำกับข้อความว่า “ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร”

¹¹ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2505

มาตรา 5 ผู้มีสัญชาติไทยต้องมีชื่อตัวและชื่อสกุล และจะมีชื่อรองก็ได้

ออกหลักฐานทางการศึกษาแก่เด็กเหล่านั้น หากแต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับสถานศึกษาที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ซึ่งการที่สถานศึกษาไม่อนุญาตให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษา และการที่สถานศึกษาไม่ออกหลักฐานทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิเด็ก สิทธิการศึกษา และสิทธิเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่ต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์สูงสุดที่เด็กควรได้รับที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค และการพัฒนาร่างกายและจิตใจ ซึ่งการศึกษาถือเป็นปัจจัยในการพัฒนาเด็กในมิติต่างๆ โดยการศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมสำนึกในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติท่ามกลางความแตกต่างระหว่างบุคคล อีกทั้ง สิทธิการศึกษายังให้การรับรองสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น สิทธิในการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิที่จะสามารถนำความรู้จากการศึกษาไปใช้ทำในสิ่งอื่นในการพัฒนาตนเอง เช่น หลักฐานทางการศึกษา เพราะหากไม่ได้รับหลักฐานทางการศึกษาย่อมส่งผลต่อการพัฒนาตนเอง เช่น การศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือไม่สามารถนำความรู้ที่ศึกษามาไปใช้ในการสมัครงานเพื่อประกอบอาชีพได้ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

5.1.2.2 ปัญหาการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดย

องค์กรเอกชน

เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรเอกชนจัดการเรียนสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในรูปแบบศูนย์การเรียน หากแต่ยังขาดกฎหมายในการรับรองสถานะของศูนย์การเรียนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ดังนั้นสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 3 (6) (ก)¹² ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน อีกทั้งข้อเสนอแนะนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน

¹² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ข้อ 3 (6) (ก) สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ข้อเสนอแนะนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

ประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา จึงดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งกฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง โดยใช้หลักจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลักในการจัดทำร่างกฎหมายต่าง ๆ

โดยในปี พ.ศ. 2547 สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน โดยมีหลักการที่จะกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรเอกชนมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย¹³ โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12¹⁴ ที่กำหนดว่านอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้แล้ว ยังให้สิทธิบุคคลและองค์กรเอกชน มีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะในปัจจุบันปรากฏว่า มีบุคคล และองค์กรเอกชน ดำเนินการในลักษณะการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตามแนวชายแดนและภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นจำนวนมาก โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการการจัดการศึกษาของประเทศ อันส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม การเมือง การปกครองของไทย และกระทบต่อสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน ในการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ให้สามารถดำรงชีพออยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความแตกต่างของชาติพันธุ์อย่างสันติสุขและมีความสุข ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่ภายใต้การสนับสนุนและมาตรการสอดส่องดูแลจากรัฐที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษากับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย จึงทำให้สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ขึ้น

¹³ มินดา อติชัยสกุล, “ประเทศไทยกับการจัดการศึกษาให้กับบุคคลไม่มีสถานะทะเบียนราษฎร,” ในการประชุมศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว, จัดโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตาก เขต 2 จังหวัดตาก, 2554 : น.2.

¹⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 4 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากการดำเนินการของสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการจัดทำร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พ.ศ. ยังคงมีอุปสรรคจากข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ เนื่องจากมีข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6¹⁵ ที่บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” ส่งผลให้ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พ.ศ. มีเนื้อหาขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย เนื่องจากร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พ.ศ. มีการให้นิยามความหมายของ “ผู้เรียน” หมายความว่า บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ที่ได้ลงทะเบียนเรียนในศูนย์การเรียน¹⁶ ดังนั้น จึงทำให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรค 1¹⁷ ที่บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รักษาการตาม

¹⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

¹⁶ ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พุทธศักราช

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“ผู้เรียน” หมายความว่า บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยที่ได้ลงทะเบียนเรียนในศูนย์การเรียน

¹⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” ไม่อาจกระทำได้ เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาขัดกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เป็นกฎหมายแม่บทได้ ดังนั้น จึงทำให้ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ในศูนย์การเรียนคนต่างด้าว พ.ศ. นี้ มีผลตกไปในขั้นตอนการดำเนินการของสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน¹⁸

ต่อมาในปี พ.ศ.2552 สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้จัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... โดยมีหลักการในการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงของประเทศ และให้แหล่งการศึกษาหรือศูนย์การศึกษาที่บุคคลหรือองค์กรเอกชนจัดตั้งขึ้นมีกฎหมายรองรับสามารถจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ได้อย่างมีคุณภาพ อีกทั้งเพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบจำนวนเด็กนักเรียน ผู้สอน ตลอดจนกำกับ ติดตาม นิเทศ และให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้นำร่างระเบียบฉบับนี้เสนอคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 11 (8)¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีสามารถออกระเบียบในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพได้ โดยไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และกฎหมายอื่น ซึ่งในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาว่า ระเบียบดังกล่าวแล้วเห็นว่า การจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวนั้น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่การจัดทำกฎหมายในรูปแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่ได้เป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการ

¹⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น.3

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534

มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

เฉพาะส่วนราชการเท่านั้น หากแต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับเอกชนด้วย²⁰ จึงสมควรพิจารณาที่จะนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันมาปรับใช้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ ดังนี้²¹

1) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องนี้ไปพิจารณาในข้อกฎหมายและแนวทางที่จะดำเนินนโยบายในเรื่องนี้ให้บรรลุวัตถุประสงค์แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรี

2) ให้กระทรวงศึกษาได้รับความเห็นของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาด้วย หลังจากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว และมีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบกลับสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้²²

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศูนย์การศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แหล่งการศึกษาหรือศูนย์การศึกษาที่บุคคลหรือองค์กรเอกชนจัดตั้งขึ้นมีกฎหมายรองรับสามารถจัดการศึกษาให้แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ อย่างมีคุณภาพ และรัฐสามารถเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของแหล่งการศึกษาหรือศูนย์การศึกษาเหล่านั้นได้ ซึ่งจะเป็นการป้องกันปัญหาเรื่องผลกระทบด้านความมั่นคงของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลื้อกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน แต่

²⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร0503/20629 เรื่องร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2552

²¹ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ไปพิจารณาในข้อกฎหมายและแนวทางที่จะทำให้การดำเนินนโยบายในเรื่องนี้บรรลุวัตถุประสงค์ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง

²² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 792/2552

การที่จะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น จะต้องเป็นการออกระเบียบเพื่อบังคับปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือกฎหมายอื่นเท่านั้น หากแต่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้นมิได้มีสาระสำคัญเพียงการวางระเบียบปฏิบัติราชการของส่วนราชการ แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรเอกชนไว้อีกด้วย กล่าวคือ มีเพียงบทบัญญัติในหมวด 1 เท่านั้น ซึ่งเป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ส่วนบทบัญญัติในหมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 เป็นการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรเอกชนที่ขอจัดตั้งศูนย์การศึกษาคนต่างด้าวทั้งสิ้น ดังนั้น การจะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากมีสาระสำคัญเกินกว่าที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้

ประเด็นที่สอง การจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งหากการจัดการศึกษานั้นฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บทแล้วนั้น ผู้ดำเนินการย่อมจะได้รับโทษหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น โทษปรับหรือจำคุก หรือถูกเรียกคืนเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือต่างๆจากรัฐ รวมทั้งการไม่ได้รับหนังสือรับรองหรือหลักฐานวุฒิการศึกษาของผู้เรียนอีกด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอผลการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายและแนวทางการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... และให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา²³

²³ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 22 ธันวาคม 2552 มีมติรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอผลการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายและแนวทางการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ.

จากมติคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษานั้น สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เห็นว่าจากมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้เห็นชอบกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงได้พิจารณาและศึกษาบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาและเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีของกระทรวงอื่นๆ ที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ข้อ 10²⁴ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อีกทั้ง อำนาจการ กำกับ ดูแล ประสานการดำเนินการของส่วนราชการกับเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณากระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการไปสู่แผนปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการต่างๆเป็นไปตามนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตลอดจนพิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้นำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... มาดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยเทียบเคียงกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และจัดทำเป็นร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ... ซึ่งร่างระเบียบฉบับปรับปรุงแก้ไขนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ทำหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนา เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่

²⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544

ข้อ 10 “ให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีอำนาจดังนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ”

บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย อีกทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ โดยร่างระเบียบฉบับนี้ มีการตัดบทบัญญัติในหมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 ออก เพราะเป็นส่วนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรเอกชน จากร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ซึ่งเป็นร่างฉบับเดิมที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง ได้กำหนดหลักการและเหตุผลของร่างฉบับปรับปรุงแก้ไขนี้ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย เนื่องจากปัจจุบันปรากฏว่ามีบุคคล องค์กรเอกชน ดำเนินการในลักษณะการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ตามแนวชายแดนและภูมิภาคต่างๆของประเทศไทยเป็นจำนวนมากในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การบริหารจัดการ ซึ่งบางส่วนไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม การเมือง และการปกครองของประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพราะการได้รับการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิทธิอันพึงจะมีพึงได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนให้สามารถดำรงชีพอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมที่มีความแตกต่างของชาติพันธุ์ได้อย่างสันติและมีความสุข ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยบุคคลหรือองค์กรเอกชน ในศูนย์การเรียน อยู่ภายใต้การสนับสนุนและมาตรการสอดส่องดูแลจากรัฐที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ในการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย จึงเห็นสมควรออกระเบียบนี้ โดยร่างระเบียบฉบับปรับปรุงแก้ไขนี้ มีรายละเอียด ดังนี้²⁵

1. เพื่อให้การจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน มีกฎหมายรับรองสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ รัฐสามารถตรวจสอบข้อมูลของเด็ก ผู้สอน และบุคลากรทางการศึกษาได้ อีกทั้ง กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล

²⁵ ณรี สุสุทธิ, “แนวทางการดำเนินงานในศูนย์การเรียนในรูปแบบการจดทะเบียนตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ...,” ในการประชุมเพื่อเสนอแนวทางการดำเนินงานให้กับศูนย์การเรียนเด็กต่างด้าว, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดตาก, 2555 : น.5-6.

ทั้งด้านหลักสูตร ด้านการบริหาร ของการจัดการเรียนการสอน เพื่อความมั่นคงของประเทศ และเพื่อให้บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ได้รับการยอมรับและได้รับการศึกษาตามศักยภาพของตน และสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีคณะกรรมการโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเป็นประธาน

2. ให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการสภาการศึกษา อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ อธิบดีกรมจัดหางาน อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดประจำกองบัญชาการกองทัพไทย ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ

2. ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานด้านวิชาการ ข้อปฏิบัติ และเงื่อนไขอื่น แก่รัฐมนตรี เพื่อออกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ สำหรับการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย อีกทั้ง พิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียน ตลอดจนพิจารณาขยับยั้งมติการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือสิ้นสภาพของศูนย์การเรียน

อีกทั้ง ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปฏิบัติงานเลขานุการของคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา อีกทั้ง รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย

3. ให้มีคณะกรรมการระดับเขต ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบคนเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ได้รับมอบหมายหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือสิ้นสภาพของศูนย์การเรียนรู้ ตลอดจนกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ความช่วยเหลือ หรือส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพ และประเมินผลการดำเนินการของศูนย์การเรียนรู้

อีกทั้ง ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอแนะผลการตรวจสอบการขอจัดตั้ง ยุบ รวม หรือสิ้นสภาพของศูนย์การเรียนรู้ต่อคณะกรรมการระดับเขต และจัดทำแผนการส่งเสริมการพัฒนาการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ในเขตพื้นที่ รวมถึงจัดทำข้อมูลสารสนเทศของศูนย์การเรียนรู้ในเขตพื้นที่

จากปัญหาข้างต้นที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความพยายามให้ในการจัดทำและเสนอกฎหมายในการรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงรับรองสิทธิการศึกษาโดยการกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนถึงการศึกษามัธยมศึกษา เช่นเดียวกับหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนได้เข้าสู่ระบบการศึกษา โดยไม่แบ่งแยกและเลือกปฏิบัติ ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับทุกคนอย่างเสมอภาค โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีการเปิดโอกาสให้ภาคสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้องค์กรเอกชนจัดการศึกษานอกเหนือจากรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการทุกคนเพื่อการศึกษา (All for Education) ในปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่กำหนดว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ที่มีจุดมุ่งหมายจำกัดการจัดการศึกษาไว้เพื่อพัฒนาคนไทยเท่านั้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท ดังนั้น ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลหรือองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ในศูนย์การเรียนรู้คนต่างด้าว พ.ศ. และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... จึงไม่สามารถออกมาบังคับใช้ได้ ดังนั้น ปัญหาจึงอยู่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่จำกัดการจัดการศึกษาไว้เพื่อพัฒนาคนไทยเท่านั้น การบัญญัติเช่นนั้นจึงไม่สอดคล้องกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่รับรองสิทธิการศึกษาสำหรับบุคคลทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใดๆ

5.2 ปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

การเกิดปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินการของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีหน้าที่จัดการศึกษาให้กับทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศ โดยอาจแบ่งปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ

จากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่มีมติให้ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศสามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา และให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูลนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรที่กำลังศึกษาอยู่ เพื่อกำหนดสถานะและออกเลขประจำตัว 13 หลัก โดยขอความร่วมมือกับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ประสานงานผู้บริหารโรงเรียนในการเป็นผู้ทำการสำรวจจำนวนนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในสถานศึกษาตามแบบสำรวจที่สำนักทะเบียนกลางกำหนด ซึ่งสามารถรับแบบสำรวจได้ที่สำนักทะเบียนที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ประสานงานไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แจ้งไปยังสถานศึกษาในสังกัดให้ถือเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาที่จะต้องส่งรายชื่อผู้บริหารสถานศึกษาและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการสำรวจข้อมูลนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรไปยังสำนักทะเบียนที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ เพื่อ

ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่สำรวจข้อมูล และดำเนินการสำรวจข้อมูล อีกทั้งจัดรวบรวมผลการสำรวจจัดส่งให้สำนักทะเบียนที่สถานศึกษาตั้งอยู่ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด²⁶

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงนั้นยังปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยจากตัวเลขสถิติสามารถบ่งบอกได้ชัดเจนว่ายังมีกลุ่มคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่ได้รับการสำรวจ²⁷ เนื่องจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากสถานศึกษาบางแห่งในการสำรวจจำนวนนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรแล้วส่งผลสำรวจจำนวนนั้นให้กับสำนักทะเบียนประจำท้องที่ และเนื่องจากกลุ่มเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาบางแห่งมีการเข้าและออกจากสถานศึกษาอยู่เป็นประจำ ด้วยสาเหตุจากการย้ายถิ่นของครอบครัว และจากปัญหาความล่าช้าในการสำรวจข้อมูลนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย²⁸ จึงส่งผลให้มีความคลาดเคลื่อนด้านจำนวนจากการสำรวจนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรในสถานศึกษานั้นๆ อันเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่น ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เนื่องจากการไม่ได้รับการสำรวจและกำหนดสถานะบุคคล ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการได้รับการสนับสนุนงบประมาณรายหัวในการศึกษา อันจะส่งผลกระทบต่อการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา รวมถึงมาตรฐานการศึกษาด้วย

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณอุดหนุนรายหัวของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ

จากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 ที่มีมติให้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัว ให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นการอุดหนุนในอัตราเดียวกับเด็กสัญชาติไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการอุดหนุนงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปรายการเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ค่าใช้จ่ายรายหัว) จัดสรรให้สถานศึกษา

²⁶ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2555), น.25-29.

²⁷ ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ, “สพฐ.หารือหน่วยงานจัดทำฐานข้อมูลแก้ปัญหาการศึกษาเด็ก ไร้สัญชาติ-ต่างด้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.moc.moe.go.th>.

²⁸ หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม 0001/57 เรื่องข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 และวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554

เพื่อใช้ในการเรียนการสอนให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการพัฒนานักเรียน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยสถานศึกษาต้องใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอนได้มากที่สุดตามแนวทางที่กำหนดดังนี้

1. ให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีของสถานศึกษา ที่สอดคล้องกับ นโยบาย และจุดเน้นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เสนอแผนปฏิบัติงานประจำปีของสถานศึกษาผ่านความเห็นชอบต่อ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การใช้จ่ายงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานประจำปีของ สถานศึกษา

โดยปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณอุดหนุนรายหัวของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น มีสาเหตุ ของปัญหาอยู่ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก สาเหตุจากการไม่สามารถระบุจำนวนนักเรียนที่ไม่มีสถานะทาง ทะเบียนราษฎรได้อย่างถูกต้องชัดเจน เนื่องจากประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของเด็ก ไร้รัฐไร้สัญชาติ จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้ได้อย่างถูกต้องและเพียงพอสอดคล้อง กับความเป็นจริงของจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีจำนวนนักเรียนที่ ศึกษาในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานล่าสุดในปี พ.ศ.2554 มี จำนวน 37,044 คน ซึ่งสำรวจเฉพาะนักเรียนอายุระหว่าง 6-15 ปี เท่านั้น²⁹ ซึ่งไม่ใช่จำนวนที่ครบถ้วน สมบูรณ์ตามข้อเท็จจริง และสาเหตุจากจากความล่าช้าในการกำหนดสถานะบุคคลของ กระทรวงมหาดไทยในการจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มุ่งกำหนดสถานะของบุคคลเพื่อให้สามารถ เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล³⁰ ทำให้การ จ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนรายหัวจากภาครัฐมายังสถานศึกษาล่าช้าตามไปด้วย โดยผู้บริหารต้องนำ

²⁹ เสถียร อูสาหะ, “นักเรียนไร้สัญชาติระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน ปีการศึกษา 2554,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.moe.go.th>.

³⁰ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การ จัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

งบประมาณด้านอื่นมาสำรองจ่าย ทำให้ประสบความยากลำบากในการบริหารงานและจัดการศึกษา อีกทั้งทำให้ไม่สามารถการวางแผนใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ³¹

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเตรียมเสนอลดงบประมาณอุดหนุนรายหัวแก่เด็กนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติจากเดิม 5 รายการ ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับเด็กนักเรียนสัญชาติไทย ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้เรียน โดยจะลดลงเหลือเพียง 2 รายการ คือ ค่าเล่าเรียน และค่าอุปกรณ์การเรียน ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับงบประมาณอุดหนุนรายหัวนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติเฉลี่ยคนละ 2,100 บาทต่อปี รวม 77,700,000 บาท³² โดยให้เหตุผลว่าเกิดจากเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติบางส่วนจะย้ายเข้าย้ายออกจากโรงเรียนบ่อย และไม่ได้ลงทะเบียนเรียนแต่ต้นภาคเรียน จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวให้ได้ โรงเรียนจึงใช้วิธีการเกลี้ยงบประมาณ อีกทั้งกลุ่มนักเรียนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น โรงเรียนก็จะไม่สามารถใช้วิธีการเกลี้ยงบประมาณได้ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเตรียมเสนอลดงบประมาณอุดหนุนรายหัวแก่เด็กนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ³³

ประการที่สอง สาเหตุจากการทุจริตของผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาแจ้งจำนวนนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติมากเกินไปจนเป็นจริง เพื่อหวังงบประมาณอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาล อีกทั้ง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาแจ้งว่ามีจำนวนนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่มากนั้น เพราะต้องการเงินบริจาคจากแหล่งต่าง ๆ เนื่องจากนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กกลุ่มนี้ต่างได้รับความสนใจจากภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก³⁴

จากปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติและปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณอุดหนุนรายหัวของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่กล่าวมานั้น ส่งผลกระทบต่อสิทธิระหว่างการศึกษาของนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ การจัดกิจกรรม การเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา และมาตรฐานการศึกษา อีกทั้ง ทำเด็กนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติต้องออกจากระบบการศึกษากลางคัน

³¹ อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ, “โรงเรียนป้นตัวเลขเด็กต่างด้าวรับงบอุดหนุน ตำรวจท้องที่กวาดจับบริดเงินผู้ปกครองซ้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2559, จาก <http://tcijthai.com>.

³² อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29

³³ ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ, “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเสนอ “รัฐมนตรี” หนุนเรียนฟรีต่างด้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.moc.moe.go.th>.

³⁴ เพิ่งอ้าง

เพราะถึงแม้ว่าเด็กเหล่านั้นจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเช่นเดียวกับเด็กสัญชาติไทย แต่ว่างบประมาณสนับสนุนการศึกษา เช่น ค่าอาหารกลางวัน ที่ได้รับงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ครอบคลุมเฉพาะเด็กสัญชาติไทยเท่านั้น ทำให้โรงเรียนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้เอง และบางกรณีก็ต้องเรียกเก็บจากนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ ทำให้มีนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติส่วนมากที่แบกรับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ไม่ไหวเลยจำต้องออกจากการศึกษา อีกทั้ง ในความเป็นจริงการดำเนินการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษานั้นต้องสอดคล้องกับจำนวนของนักเรียนในสถานศึกษา ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานระบุว่าไม่สามารถใช้วิธีเกลี่ยเงินให้กับเด็กนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติได้นั้นมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมาก จะมีเพียงแต่กรณีที่นักเรียนยังไม่มีชื่อในฐานข้อมูลของสถานศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น ที่จะต้องใช้วิธีการเกลี่ยงบประมาณ ซึ่งเมื่อเพิ่มจำนวนนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าในระบบฐานข้อมูลก็สามารถของบประมาณเพิ่มได้ การระบุเช่นนี้ส่งผลให้เกิดภาพความไม่ชัดเจนในการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และเป็นการสะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดทำระบบฐานข้อมูลนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นสามารถเปรียบเทียบการบริหารการเงินในการจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยออกเป็น 4 ประการดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งงบประมาณ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจสถานศึกษาหรือศึกษาธิการเขตในการขอตั้งงบประมาณได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและจัดส่งแผนงบประมาณให้กับสำนักว่าการการศึกษาแห่งรัฐพิจารณาเพื่ออนุมัติตามความจำเป็นและตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนประเทศไทย การขอตั้งงบประมาณกระทำโดยสถานศึกษาผ่านเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายของรัฐและความจำเป็นของสถานศึกษา

2. การจัดสรรงบประมาณ ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยกระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสถานศึกษาแต่ละแห่งตามโครงการพิเศษที่ยื่นเสนอมา และรัฐบาลระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสถานศึกษาตามที่สถานศึกษาและศึกษาธิการเขตตั้งงบประมาณยื่นเสนอมา ส่วนประเทศไทยนั้น รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐานรายหัวให้กับผู้เรียนทุกคนไม่ว่าสังกัดรัฐหรือเอกชน และจ่ายเงินค่าใช้จ่ายทุกประเภทในการบริหารให้กับสถานศึกษาของรัฐ

3. การใช้จ่ายงบประมาณ ประเทศสหรัฐอเมริการิใช้จ่ายงบประมาณเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยผู้บริหารสถานศึกษาหรือศึกษาธิการเขตมีหน้าที่ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ส่วนประเทศไทย เป็นอำนาจของรัฐบาลในการบริหาร

งบประมาณ และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่จัดการศึกษาหรือสถานศึกษา และในกรณีจำเป็นเร่งด่วนสามารถขออนุมัติการเปลี่ยนแปลงงบประมาณต่อสำนักงบประมาณได้

4. การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ประเทศสหรัฐอเมริกา การติดตามดูแลการใช้จ่ายงบประมาณในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของสภาแห่งรัฐและศึกษาธิการเขต ซึ่งสถานศึกษาในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นเขตพื้นที่การศึกษาจะมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณการเงินของสถานศึกษาโดยตรง ส่วนประเทศไทยมีการติดตามตรวจสอบหลายระดับทั้งจากรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

อีกทั้ง การดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายการศึกษาแห่งชาติ ที่สนับสนุนและยกระดับมาตรฐานการศึกษา โดยรัฐบาลกลางมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้พลพรมถึงคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ทั้งในรูปแบบการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ โดยใช้เนื้อหาหลักสูตรในการเรียนเช่นเดียวกับเด็กนักเรียนอเมริกัน โดยรัฐแต่ละรัฐมีเอกภาพในการจัดการศึกษาตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยยังประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานทั้งระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย ที่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษา 3 ระดับ ได้แก่ ระดับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล และส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่มีหน้าที่ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา มีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรง ซึ่งมีลำดับการขึ้นในการบริหารงาน ดังนั้น จึงทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานและขาดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

แม้ว่าการรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคล ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้ง ยังบัญญัติกำหนดให้ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา เพราะหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้น ได้รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอย่างเท่าเทียม และรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับทุกคน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กปฐมวัย หากแต่ยังขาดการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศทำให้ไม่สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในประเทศไทยได้ อีกทั้ง ยังมีปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการออกกฎหมายเพื่อรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาสงวนไว้แต่เฉพาะคนไทย รวมถึงปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ขาดประสิทธิภาพในการกำกับ ดูแล สถานศึกษาในสังกัดในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ อีกทั้ง ขาดความชัดเจนด้านระบบฐานข้อมูลนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ และการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เท่าเทียมและทั่วถึง ดังนั้น ผู้เขียนจึงจะได้ศึกษาหาแนวทางการแก้ไขต่อไป



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การศึกษาถือเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงและสภาพสังคมที่มีการแข่งขันสูง อีกทั้ง ประชากรที่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงย่อมมีโอกาสทางสังคมมากกว่าคนที่ไม่ได้รับการศึกษา และคนที่ได้รับการศึกษาย่อมไม่ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิด้านต่างๆ ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้มนุษย์มีคุณภาพในเชิงปัจเจกบุคคลและมีคุณภาพต่อการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นสิ่งที่สร้างคุณค่าและปลูกจิตสำนึกความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ การศึกษาทำให้มนุษย์ตระหนักถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสร้างสำนึกร่วมในการเป็นสมาชิกในสังคม ดังจะเห็นได้จาก สิทธิการศึกษา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการช่วยส่งเสริมสำนึกในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันทำให้มนุษย์สามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีความเข้าใจอันดีระหว่างความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ภาษา และวัฒนธรรม ซึ่งบุคคลต้องสามารถเข้าถึงและใช้บริการด้านการศึกษาโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่สมควรได้รับการประกัน ดูแล และส่งเสริมศักยภาพในการพัฒนาตนเองทั้งด้านร่างกายและสติปัญญา ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบของสิทธิเด็กที่มีหลักการที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น ไม่ว่าเด็กคนนั้นจะมีสัญชาติใดหรือไม่มีสัญชาติก็ตาม ย่อมมีสิทธิในการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เพราะสิทธิการศึกษาคือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการพัฒนาตนเองของมนุษย์

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอยู่อาศัยในประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ คนไร้สัญชาติ คนไร้รัฐ และคนไร้รากเหง้า การเป็นบุคคลที่มีปัญหาทางสถานะจึงทำให้บุคคลกลุ่มนี้ต้องประสบกับปัญหาที่หลากหลาย เช่น การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย การเข้ารับบริการสาธารณะจากรัฐ การรับรองสิทธิเสรีภาพ การเข้าถึงสิทธิการศึกษา อันส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ ฉะนั้นหากไม่มีการดำเนินการจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติแล้วนั้น ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพราะการศึกษาคือว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนาร่างกายและสติปัญญาของมนุษย์ อันจะทำให้มนุษย์ตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิการศึกษา และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของคนทุกคน โดยไม่มีการแบ่งแยกถึงความแตกต่าง

โดยการที่ถือว่าสิทธิการศึกษาถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการพัฒนาตนเองของมนุษยชนนั้น จะเห็นได้จากกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยลงนามผูกพันเป็นภาคีได้บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใดๆ ได้แก่ ปณิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ปณิญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ปณิญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 และปณิญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรองในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กที่จะได้รับและเข้าถึงสิทธิการศึกษานขั้นพื้นฐานแห่งความเท่าเทียม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าโดยเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดทางการเมือง ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และชาติพันธุ์

อีกทั้ง กฎหมายภายในประเทศไทยยังได้บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรค 1¹ ได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา 54 วรรค 1² ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคนเป็นเวลา 12 ปี นับตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย อีกทั้ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรค 1³ กำหนดให้รัฐจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตลอดจน ระเบียบ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 10 วรรค 1 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ที่เป็นกฎหมายที่ขยายโอกาสทางการศึกษาให้สำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งกำหนดรายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติในการรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษา รวมถึงการออกหลักฐานทางการศึกษา นอกจากนั้น ประเทศไทยยังมีนโยบายส่งเสริมการศึกษาในการขยายโอกาสทางการศึกษา ตลอดจนกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาสู่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐ อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า กฎหมายและนโยบายด้านการศึกษาข้างต้นนั้นสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานตามอำนาจที่บัญญัติในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดนโยบายในการจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเร่งให้มีการปฏิรูปการศึกษาให้ทันต่อเหตุการณ์โลก และพัฒนาความแข็งแกร่งทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียนทุกระดับทุกประเภทการศึกษาให้มีความรู้ความสามารถในโลกยุคปัจจุบัน รวมถึงขยายโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้กับคนทุกคนตามหลักการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งการขยายโอกาสทางการศึกษานี้ จึงทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงสิทธิการศึกษาได้เช่นเดียวกับเด็กสัญชาติไทย

จากการศึกษาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยรัฐบาลกลางได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดการศึกษาสำหรับผู้พลพ เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับผู้พลพในระดับมลรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบและทิศทางในการจัดการศึกษาของประเทศ และพัฒนากลไกเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาในระดับมลรัฐ โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคนในท้องถิ่น และทำให้คนในท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา โดยงบประมาณที่สนับสนุนการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาส่งมาจากภาษีของท้องถิ่น ซึ่งจะอุดหนุนงบประมาณตามที่สถานศึกษาตั้งงบประมาณเสนอมายังรัฐบาลระดับมลรัฐ และจากการศึกษายังพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเช่นเดียวกับเด็กอเมริกัน เพื่อให้เด็กต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้าถึงมาตรฐานทางวิชาการและสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีความรับผิดชอบต่อความเป็นพลเมือง อีกทั้งมีความสามารถในการดำรงชีพได้ อีกทั้งสำนักงานแผนกกิจการผู้พลพของประเทศสหรัฐอเมริกายังให้ความสำคัญคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้รัฐ

ไร้สัญชาติ โดยการดูแลการดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกิจการประชากร ผู้ลี้ภัยและการโยกย้ายถิ่น ตลอดจนบริหารจัดการโดยองค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและความคุ้มครองแก่ผู้อพยพรวมถึงคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เช่น โครงการด้านสุขภาพ โครงการด้านการศึกษา เป็นต้น⁴

ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษา และ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดหน้าที่และภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 11⁵ ที่กำหนดให้ระบุนโยบายหน้าที่ของส่วนราชการไว้ใน กฎกระทรวง แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล การจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ ทั้งการถูกสถานศึกษาปฏิเสธไม่ให้ เข้าเรียนในสถานศึกษา และการที่สถานศึกษาไม่ออกหลักฐานทางการศึกษา อีกทั้ง ปัญหาการขาด กฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน โดยมีข้อจำกัดทาง กฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6⁶ มีข้อจำกัดของ จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาที่จำกัดไว้เพื่อการพัฒนาคนไทยเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถออก กฎหมายลำดับรองเพื่อรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน ไม่

⁴ สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย, “สถานการณ์ผู้อพยพ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2559, จาก <https://th.usembassy.gov/th>.

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

มาตรา 11 การแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการตามมาตรา 10 ให้ออกเป็น กฎกระทรวงและให้ระบุนโยบายหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วน ราชการดังกล่าว

⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้ง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถ อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

สอดคล้องหลักการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจน ปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของ ประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีการอนุวัติการหลักการข้อ 7 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รับรอง ความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ไม่มีการอนุวัติการกฎหมาย ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิการศึกษาของบุคคลอย่างเท่าเทียมกันให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ภายในประเทศไทย เพราะการที่รัฐธรรมนูญรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลนั้นเป็นเพียงกรอบ กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชนเท่านั้น จึงไม่ สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้ เพราะไม่มีการ ออกหรือปรับปรุง กฎหมายในการอนุวัติการกฎหมายทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่จะกำหนดรายละเอียดและวิธีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

ประการที่สอง ปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลของเด็กนักเรียน ไร้รัฐไร้สัญชาติ เนื่องจากสถานศึกษาบางแห่งในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ ดำเนินการสำรวจจำนวนนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติหรือมีการแจ้งจำนวนที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้ กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถจัดทำฐานข้อมูลในการออกเลขประจำตัว 13 หลัก ให้แก่บุคคลที่ไม่มี หลักฐานทะเบียนราษฎรได้ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิการศึกษาและสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ และปัญหาการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมกับความเป็นจริง อีกทั้ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีแผนที่จะเสนอลดงบประมาณอุดหนุน รายหัวแก่นักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคทางการศึกษาที่ทุกคนมีสิทธิในการ ได้รับการสนับสนุนอย่างเท่าเทียมกัน อันส่งผลกระทบต่อจัดการเรียนการสอน และการจัด กิจกรรมในการพัฒนาผู้เรียน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการรับรองสิทธิการศึกษาในสิทธิในการได้รับ การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

จากปัญหาทั้ง 2 ประการ ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการจัดการศึกษา สำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจหน้าที่ในการ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของคนในประเทศทั้งบุคคลที่มีสัญชาติ ไทยและไม่มีสัญชาติไทยตลอดจนคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ อีกทั้ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดประสิทธิภาพและความ

ชัดเจนในการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ทั้งด้านการจัดทำฐานข้อมูลนักเรียน ไร้รัฐไร้สัญชาติ และการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัว ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการรับรองสิทธิ การศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ สิทธิในการเข้าเรียนในสถานศึกษา สิทธิในการได้รับการ อุดหนุนในการศึกษา สิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และสิทธิประโยชน์จากการศึกษา จึง ทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติไม่สามารถพัฒนาตนเองในมิติต่างๆได้ อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อบริบทการ พัฒนาประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความมั่นคงของชาติ เพราะการศึกษาถือเป็น เครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงได้ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ จึงมีความ จำเป็นต่อการรับรองและพัฒนาสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุน ความเท่าเทียมกันทางการศึกษา ซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ทุกคนในประเทศให้ได้รับการศึกษาที่มี คุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง อันสอดคล้องกับหลักการการศึกษาเพื่อปวงชนที่บัญญัติรับรองสิทธิใน การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับคนทุกคน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงจะขอเสนอ แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในหัวข้อถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ประการ ได้แก่ แนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ดังต่อไปนี้

6.2.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และแนวทางในการปฏิบัติการในการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติตามกฎหมาย ซึ่งจากข้อเท็จจริงก็ยังมีปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ 2 ประการ คือ ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ของประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ และปัญหากฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวกับ

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ประการ ดังต่อไปนี้

6.2.1.1 แนวทางในการแก้ปัญหาคือความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศ ณ ที่นี้ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศและตราสารฉบับต่างๆที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีขึ้นกับประเทศไทย ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 ทั้งนี้ หลักการในข้อ 2⁷ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 คือ หลักการการทำให้กลายเป็นความจริงโดยลำดับ ซึ่งอาจบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ยากในระยะเวลาอันจำกัด โดยบางรัฐอาจจะประสบปัญหาด้านทรัพยากรและการจัดการ ดังนั้น จึงกำหนดให้แต่ละรัฐดำเนินการอย่างดีที่สุดด้วยวิธีการของตนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

⁷ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966

ข้อ 2 รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการโดยเอกเทศและโดยความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและวิชาการโดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับด้วยวิธีที่ทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้วย

โดยประเทศไทยได้มีการอนุวัติการหลักการในข้อ 7⁸ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และหลักการในข้อ 1 และข้อ 2⁹ ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 ที่บัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4¹⁰ ที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ด้วยวิธีการแปลงรูปตามทฤษฎีวินัยม ส่งผลให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติมีสิทธิการศึกษาเท่าเทียมกับเด็กสัญชาติไทย เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นองค์ประกอบหนึ่งในสิทธิมนุษยชน แต่หากยังขาดการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศในประเทศในประเด็นเรื่องสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

ดังนั้น รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการควรเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันให้มีการดำเนินการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศในประเด็นเรื่องสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 และปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวต่างได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ รวมถึงบัญญัติรับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิการศึกษา อันเป็นการสะท้อนหลักการศึกษาเพื่อทุกคน (Education for All) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการศึกษาและการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานของเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ทุกคน โดยปราศจากการเลือก

⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

⁹ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012

ข้อ 1 บุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิมีเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งความเป็นมนุษย์

ข้อ 2 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใดๆ อาทิ เชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม สถานะทางเศรษฐกิจ การเกิด ความพิการ หรือสถานะอื่น

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปฏิบัติ ซึ่งมีเนื้อหาสาระครอบคลุมในประเด็นเรื่องสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นได้บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ในลักษณะเดียวกัน ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศไทย โดยการออกหรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการและข้อปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น โดยเฉพาะการอนุวัติการกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับความเสมอภาคตามแนวคิดสิทธิเด็ก สิทธิการศึกษา และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่นานาประเทศต่างให้การยอมรับ และคุ้มครองสิทธิเหล่านี้

6.2.1.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

แนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับบุคคลทุกคน และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรค 1¹¹ กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอว่าสมควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6¹² เพราะมีเจตนารมณ์ในการกำหนด

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 77 วรรค 1 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

¹² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิเด็ก สิทธิการศึกษา และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของบุคคลโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม อีกทั้ง ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดกรอบสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 วรรค 1¹³ ที่บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล การบัญญัติเช่นนั้นถือเป็นการวางหลักอันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่ให้ความสำคัญคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมาตรา 54 วรรค 1¹⁴ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้น รัฐจึงควรแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6¹⁵ ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยังเป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาของประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล โดยเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 จากเดิมที่บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” เป็น “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนา คนทุกคน ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

¹⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง คือ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 3 (3) (ก)¹⁶ มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวม โดยทำการติดตามและประเมินมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายที่ขยายโอกาสในการศึกษาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และยังเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาและการออกหลักฐานทางการศึกษา ซึ่งมีสภาพบังคับที่กำหนดให้สถานศึกษามีหน้าที่ในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาและการออกหลักฐานทางการศึกษา หากแต่ยังขาดเครื่องมือและกลไกในการติดตามและประเมินผลตามข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงข้างต้น โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ ควรผลักดันร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 62¹⁷ ที่บัญญัติให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการ

¹⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ข้อ 3 (3) สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวม

¹⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษ แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการประเมิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยวิธีการที่กำหนดให้สถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องจัดทำรายงานข้อมูล ด้านการบริหารจัดการ เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนห้องเรียน จำแนกตามประเภทหรือระดับการศึกษา และรายงานชั้นเรียนที่เป็นปัจจุบัน ด้านผลผลิตผลลัพธ์ เช่น ผลการดำเนินงานจากจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจำแนกรายชั้นที่เป็นข้อมูลปัจจุบัน จำนวนนักเรียนที่ออกจากการศึกษากลางคันตามประเภทหรือระดับการศึกษา และกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวบรวมข้อมูลมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบอย่างน้อยภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ อันเป็นไปตามจุดมุ่งหมายและหลักการของร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถนำผลการตรวจสอบติดตามและประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนการศึกษาและแผนงบประมาณ ให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา และคุณภาพมาตรฐานการศึกษา อีกทั้ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของนักเรียนและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 เพื่อให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 อันจะส่งผลให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ได้รับสัญชาติไทยสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและบริการสาธารณะได้อย่างเสมอภาค รวมถึงสิทธิการศึกษาอันเป็นสิทธิในการพัฒนาตนเองอีกด้วย

(3) ปัญหาการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยองค์กรเอกชน เนื่องจากปัจจุบันมีองค์กรเอกชนดำเนินการจัดการศึกษาในลักษณะศูนย์การเรียนให้แก่เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติตามแนวชายแดนของประเทศเป็นจำนวนมาก และมีการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษาของประเทศไทย อันส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ อีกทั้ง ส่งผลต่อการรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ดังนั้น ผู้เขียนเสนอว่าควรให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ

1¹⁸ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา อีกทั้ง มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แก่ผู้ด้อยโอกาส และส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรเอกชน จัดทำร่างกฎกระทรวงที่รับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในศูนย์การเรียนรู้ โดยองค์กรเอกชน เป็นการเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดคุณสมบัติและบทบาทขององค์กรเอกชนผู้ขอจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ โดยกำหนดให้องค์กรเอกชนต้องเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอื่นที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการที่เป็นสาธารณะประโยชน์ไม่แสวงหากำไร

2. กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ รูปแบบการจัดการศึกษา หลักสูตรหรือลักษณะการจัดการเรียนการสอน โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ และการจัดทำหลักสูตรต้องระบุเป้าหมายคุณภาพผู้เรียน คุณลักษณะผู้เรียน สารการเรียนรู้ โครงสร้างเวลาเรียน การวัดประเมินผล เกณฑ์การจบการศึกษา

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ ประกอบด้วย ผู้จัดการศึกษา ผู้แทนผู้ปกครองของผู้เรียน และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้มีหน้ากำหนดนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ

4. กำหนดคุณสมบัติของผู้สอน โดยผู้สอนในระดับปฐมวัยและประถมศึกษา จะต้องมีความรู้ความสามารถไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า ผู้สอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จะต้องมีความรู้ความสามารถไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า และผู้สอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะต้องมีความรู้ความสามารถไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบสภาพของศูนย์การเรียนรู้ โดยผู้ขอจัดตั้งสามารถยื่นคำร้องขอเลิกศูนย์การเรียนรู้ได้ หรือศูนย์การเรียนรู้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจงใจไม่กระทำการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

¹⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ข้อ 1 “ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ฯลฯ

ฯลฯ”

6. กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผล และดำเนินงานอื่นๆตามที่กฎกระทรวงหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษากำหนด

ทั้งนี้ การออกร่างกฎกระทรวงดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรค 3¹⁹ ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการทุกคนเพื่อการศึกษา (All for Education) ขององค์การสหประชาชาติ และสอดคล้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยการดูแลการดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกิจการประชากร ผู้ลี้ภัยและการโยกย้ายถิ่น ตลอดจนเปิดโอกาสให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิการศึกษา สิทธิสุขภาพอนามัย เป็นต้น

นอกจากนั้น กรณีที่องค์กรเอกชนมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะขอจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้นั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและสถานศึกษาของรัฐทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาของรัฐ (school within school) โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและสามารถใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษาร่วมกันได้ โดยให้ความยืดหยุ่นเรื่องหลักสูตรและคุณสมบัติของครูผู้สอน

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 3 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

6.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

จากปัญหาการดำเนินการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติซึ่งประกอบด้วย ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ และปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ประการ ดังต่อไปนี้

6.2.2.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ

จากปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยจากตัวเลขสถิติสามารถบ่งบอกได้ชัดเจนว่ายังมีกลุ่มคนที่ไม่มียุทธศาสตร์ทางทะเบียนราษฎรที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่ได้รับการสำรวจเป็นจำนวนมาก ซึ่งในจำนวนนั้น ประกอบด้วย เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เนื่องจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากสถานศึกษาบางแห่งในการสำรวจจำนวนนักเรียนและจัดส่งผลสำรวจจำนวนนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ อีกทั้ง เนื่องจากกลุ่มเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาบางแห่งมีการเข้าและออกจากสถานศึกษาอยู่เป็นประจำ กล่าวคือ มีนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติการออกจากการศึกษากลางคัน จากสาเหตุการย้ายถิ่นตามครอบครัว²⁰ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานข้อมูลนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ ทำได้โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา พ.ศ. 2554 ข้อ 5²¹ ที่กำหนดหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน ส่วนราชการ จะต้องกำหนดวิธีเร่งรัดการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของ

²⁰ ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ, “สพฐ.หารือหน่วยงานจัดทำฐานข้อมูลแก้ปัญหาการศึกษาเด็กไร้สัญชาติ-ต่างด้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.moc.moe.go.th>.

²¹ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา พ.ศ. 2554

ข้อ 5 ให้หัวหน้าสถานศึกษา หน่วยงาน ส่วนราชการ กำหนดวิธีเร่งรัดการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของผลงานรวมทั้งจะต้องดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ

ผลงาน รวมทั้งจะต้องดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ และข้อ 6²² ที่กำหนดหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน ส่วนราชการ ที่จะต้องทำการสำรวจ ตรวจสอบ ให้ผู้จัดเก็บข้อมูล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดให้ถูกต้อง รวดเร็ว ทันสมัย และพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บข้อมูล ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ระเบียบฉบับนี้ยังได้นิยามความของคำว่าข้อมูลพื้นฐานและสารสนเทศไว้ในข้อ 4²³ โดยคำว่าข้อมูลพื้นฐาน หมายความว่า ข้อมูลที่ดำเนินการจัดเก็บทุกปีการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษา นักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์ บุคลากร และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง และคำว่าสารสนเทศ หมายความว่า ข้อมูล สถิติ และข่าวสารที่ผ่านการตรวจสอบและประมวลผลด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะได้จัดทำในรูปแบบใด โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องถือปฏิบัติตามหน้าที่ตามระเบียบฉบับนี้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้การบริหารและการใช้ข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาคครอบคลุมและมีประสิทธิภาพถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน และส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ²⁴

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาสามารถออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องวิธีปฏิบัติในการจัดการสำรวจจำนวนนักเรียนในสถานศึกษา เพื่อเป็นการตรวจสอบจำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นนักเรียนสัญชาติไทยหรือ

²² ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา พ.ศ. 2554

ข้อ 6 ให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน ส่วนราชการ ที่จะต้องทำการสำรวจ ตรวจสอบ ให้ผู้จัดเก็บข้อมูล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดให้ถูกต้อง รวดเร็ว ทันสมัย และพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บข้อมูล ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²³ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา พ.ศ. 2554

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

ข้อมูลพื้นฐาน หมายความว่า ข้อมูลที่ดำเนินการจัดเก็บทุกปีการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษา นักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์ บุคลากร และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง

สารสนเทศ หมายความว่า ข้อมูล สถิติ และข่าวสารที่ผ่านการตรวจสอบและประมวลผลด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะได้จัดทำในรูปแบบใด

²⁴ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา พ.ศ. 2554, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2554), น.2.

นักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ และยังเป็นการป้องกันการทุจริตของผู้บริหารสถานศึกษาในการรายงานจำนวนนักเรียนในสถานศึกษามากกว่าความเป็นจริง อีกทั้ง ผลักดันร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ...โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 62²⁵ ที่บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกำหนดให้สถานศึกษาจัดทำรายงานข้อมูลจำนวนนักเรียนจำแนกตามประเภทหรือระดับชั้น และจำนวนนักเรียนที่ออกกลางคันจำแนกตามประเภทหรือระดับชั้น โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษารับผิดชอบสนับสนุนการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อสภาการศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรปรับปรุงระบบการสื่อสารระหว่างส่วนกลางกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และครู ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรับนโยบายหรือข้อสั่งการมาจากรัฐบาลหรือกระทรวงศึกษาธิการ แล้วต้องทำความเข้าใจและจัดทำเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนก่อนส่งต่อไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อศึกษาทำความเข้าใจและส่งต่อไปยังสถานศึกษา อันส่งผลให้การจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

²⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการประเมิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.2.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ

จากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่มีมติขยายโอกาสทางการศึกษาแก่คนทุกคนให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และขยายโอกาสทางการศึกษาแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ และจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกับงบประมาณอุดหนุนรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กนักเรียนสัญชาติไทย 5 รายการ ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน แต่จากการศึกษาพบว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำลังประสบปัญหาการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนนักเรียน จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีนโยบายเสนอลดงบประมาณอุดหนุนรายหัวนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติให้เหลือเพียง 2 รายการ คือ ค่าเล่าเรียน และค่าอุปกรณ์การเรียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการรับรองสิทธิการศึกษาในการได้รับการอุดหนุนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้ง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาผู้เรียนและคุณภาพการศึกษา โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวนักเรียนไร้รัฐไร้สัญชาติ คือ การผลักดันให้ออกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 62²⁶ ที่บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตาม และการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา และคุณภาพมาตรฐานการศึกษา และเพื่อให้สำนักงาน

²⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตาม และการประเมิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนำผลการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนงบประมาณ จากหลักฐานข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงที่ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อาณาธิการศึกษานำงบประมาณอุดหนุนรายหัวนักเรียนมาใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือนำมาใช้ในกิจกรรมอื่น อันจะส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีการประเมินผลการใช้งบประมาณในการจัดการศึกษาที่สมดุลถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีการควบคุม และประเมินผลการดำเนินการ โดยจัดให้มีการประเมินก่อนการดำเนินการ การประเมินระหว่างดำเนินการ และการประเมินหลังสิ้นสุดการดำเนินการ

อีกทั้ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายหลากหลายด้านการปฏิบัติ และมีการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา โดยกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆมาใช้ในการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักการปรับระบบและโครงสร้างของการบริหารจัดการการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542²⁷ และหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรค 3²⁸ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเด่น คือ หน่วยงานที่มีอำนาจจัดการศึกษามีความอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยงานใด และมีการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น และมีการเลือกตั้งคนในท้องถิ่นเพื่อเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา จึงทำให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและมีความตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา โดยงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนมากจะเป็นรายได้จาก

²⁷ วิชัย ตันศิริ, คำอธิบายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2543), น.28-29.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 54 วรรค 3 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การเก็บภาษีในท้องถิ่น โดยจะให้ความช่วยเหลืออุดหนุนค่าใช้จ่ายของนักเรียนเป็นรายหัวและสนับสนุนเงินตามที่ตั้งสถานศึกษาตั้งงบประมาณเสนอมาอีกทั้ง และหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน²⁹ ที่มึนโยบายในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมมีงบประมาณเพียงพอกับการจัดทำบริการสาธารณะและมีความสามารถในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการโอนย้ายหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้อำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษา เพราะการจัดการศึกษาที่ดีและมีคุณภาพจะทำให้คนในท้องถิ่นได้รับความรู้และสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้ง การบริหารและจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความยืดหยุ่นกับชุมชนและคนในท้องถิ่น ทำให้สามารถตรวจสอบได้ง่าย และตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องดำเนินการจัดการศึกษาตามนโยบายและหลักสูตรของรัฐ และรัฐสามารถตรวจสอบติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษาได้

นอกจากนั้น สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในลักษณะของการจ้างครูที่ขาดแคลน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อการศึกษา การจัดทำสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็น ยกเว้นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เพราะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 60 (4)³⁰ ระบุว่างบลงทุนเป็นหน้าที่ของรัฐและไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับงบประมาณที่สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับจัดสรรจากรัฐ และการสนับสนุนงบประมาณต้องตรงตาม

²⁹ สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, “การขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษาและการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560, จาก <http://www.moe-news.net>.

³⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 60 (4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

ความต้องการของสถานศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน โดยการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดวิธีดำเนินการและติดตามผล ดังต่อไปนี้³¹

1. สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ขอรับงบประมาณต้องจัดทำโครงการ ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการ รายละเอียดค่าใช้จ่าย เสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา ก่อนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทุกปี โดยโครงการดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งโครงการดังกล่าวให้คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ แล้วจัดทำความเห็นเสนอผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเข้าแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตั้งงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เพื่อให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ

4. สถานศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบโครงการ แจ้งขอรับงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบเงินรายได้ก่อนอนุมัติการเบิกจ่ายจากเงินรายได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้ และให้สถานศึกษาออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. สถานศึกษาที่ขอรับงบประมาณต้องรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบโดยละเอียด เพื่อการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

6. หากสถานศึกษาที่ขอรับงบประมาณไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกงบประมาณคืนได้ทั้งหมด

³¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0893.3/ว 0020 เรื่องการสนับสนุนงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 6 มกราคม 2552

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดสรรเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked Tax) เพื่อนำมาจัดสรรให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ทั้งนี้ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง คือ ภาษีซึ่งจัดเก็บแยกต่างหากสำหรับวัตถุประสงค์พิเศษและใช้สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงภายใต้กฎหมายกำหนด โดยรายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีชนิดนี้จะต้องนำไปใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลจะนำไปใช้ในกิจการอย่างอื่นไม่ได้³² และเพื่อให้ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะถือเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งที่รัฐบาลใช้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้จัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้ไปใช้เป็นการเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์หรือเพื่อโครงการหนึ่งๆทั้งนี้ ภาษีดังกล่าวจะดำเนินการในรูปแบบกองทุนนอกงบประมาณ โดยการกันเงินจากภาษีสุราและภาษียาสูบ เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานเหล่านี้เป็นการเฉพาะโดยไม่ผ่านระบบงบประมาณ ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนรวมถึงรณรงค์ให้ประชาชนลดการบริโภคสุราและยาสูบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือ ไทยพีบีเอส) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพและคุณธรรม รวมถึงส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนและกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาคุ้มครอง ช่วยเหลือ และจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา ทั้งนี้ การจัดสรรเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างอาจเป็นทางเลือกประการหนึ่งที่จะช่วยให้การรับรองสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนทางการศึกษาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการรับรองสิทธิการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้ข้อเสนอแนะและแนวทางทางในการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นประสบความสำเร็จและบังเกิดผลอย่างแท้จริง จึงต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมถึงภาคประชาชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ทุกคนในประเทศไทย ที่ต้องทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาอย่างถูกต้องและเคร่งครัด อีกทั้ง ต้องมีความเข้าใจในสภาพของปัญหาการจัดการศึกษาพร้อมทั้งศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีความพร้อมทั้งร่างกายและสติปัญญา อันจะทำให้มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพต่อการ

³² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น.102-103.

พัฒนาประเทศ อีกทั้ง กระทรวงมหาดไทยควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหสถานะบุคคลและสัญชาติของเด็กนักเรียน นักศึกษาไร้สัญชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เพื่อให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงสิทธิการศึกษา ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายภายในประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องสิทธิการศึกษา สิทธิเด็ก และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ



บรรณานุกรม

หนังสือ

- กฤตยา อาชวนิจกุล. การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554.
- กุลพล พลวัน. พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- จรัญ โฆษณานนท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. 2545.
- ชะวักชัย ภาติณฐ. กระบวนการเรียนรู้และปฏิบัติการสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. 2548.
- ชาติชาย เชษฐสุมน. ประชาคมอาเซียนผลกระทบต่อกฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.
- ชำนาญ จันทรเรือง. สิทธิมนุษยชนที่คนไทยรุ่นใหม่ควรรู้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บุ๊กเวิร์ม. 2551.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อสร้างเสริมสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- นพนิต สุริยะ. “กฎหมายระหว่างประเทศสัมพันธ์กับกฎหมายไทยอย่างไร.” ใน หนังสือคู่มือกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับประชาชน หนังสือกฎหมายเพื่ออาจารย์บูชา แต่ อาจารย์นพนิต สุริยะ เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ 65 ปี พ.ศ. 2554. จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 51-58. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.
- _____. กฎหมายระหว่างประเทศ 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- มานิตน์ จุมปา. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

วันชัย รุจนวงศ์. สิทธิเด็กตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548.

วิชัย ต้นศิริ. คำอธิบายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2543.

ศรีรักษ์ ผลิพัฒน์. สิทธิในการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548.

สมคิด บางโม. กฎหมายการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทย์พัฒน์, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2556.

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2555.

. หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา พ.ศ. 2554. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2554.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สิทธิเด็กตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

วิทยานิพนธ์

ประทีป นทีทวิวัฒน์. “นโยบายการแก้ไขปัญหาค้นไรรัฐ : ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

วิชช จีระแพทย์. “สิทธิของคนเข้าเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับสัญชาติไทย.” วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สุภาพ โพธิ์สุวรรณ. “การวิเคราะห์ผลการประเมินภายนอกสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2553.

สุวรรณณี เข้มเจริญ. “สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

อรรวรรณ รอดสังวาล. “สิทธิในการมีสุขภาพอนามัยของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.3.

อิงอร จินตนาเลิศ. “กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

บทความวารสาร

โกศล โสภาคย์วิจิตร. “หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ.” วารสารกฎหมาย. เล่ม 3. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520) : 29.

สุวิชัย โกศัยยะวัฒน์. “วันเด็กแห่งชาติ : พัฒนาการและความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.” วารสารการศึกษาและพัฒนาสังคม. เล่ม 2. (2551) : 7-9.

บทความหนังสือพิมพ์

ภัทธิดา พันธุมเสน. “ปฏิญญาการศึกษาเพื่อปวงชน (EFA).” เดลินิวส์ (8 มีนาคม 2554) : 6.

เอกสารอื่นๆ

เปรมใจ วังศิริไพศาล. รายงาน โครงการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ศรีศักดิ์ ไทยอารี. รายงานการศึกษา สถานภาพการให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสในต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร บราซิล ฟิลิปปินส์ และออสเตรเลีย. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของครุสภา, 2543.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานกรรมการ 3. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษา
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย
เรื่อง ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา, 2553.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก.
กรุงเทพมหานคร :สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2556.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2556.

องค์การ การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, รายงานการติดตามผลทั่วโลก
เรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.2000-2015. ปารีส : ยูเนสโก, 2558.

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ. บทสรุปรายงานการติดตามผลทั่วโลก
เรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน (EFA). ปารีส : ยูเนสโก, 2555.

คำพิพากษาฎีกาที่ 1375/2505

คำพิพากษาฎีกาที่ 296/2551

คำพิพากษาฎีกาที่ 873/2523

คำพิพากษาฎีกาที่ Plyler v.Doe U.S.202 (1982)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 เรื่อง มติอนุมติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ
ร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียน
นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. และเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคล
ที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่สัญชาติไทย

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม 2559 เรื่อง มติอนุมติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเรื่องการแก้ไข
ปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดใน
ราชอาณาจักรไทย

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร
หรือไม่สัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชนในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ...

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/19695 เรื่อง การแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2559

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0893.3/ว 0020 เรื่อง การสนับสนุนงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 6 มกราคม 2552

หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 04006/3245 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ลงวันที่ 16 กันยายน 2552

หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม 0001/57 เรื่อง ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 และวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554

หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร0503/ว(ล)8990 เรื่อง ร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. (ปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร0503/20629 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว พ.ศ. ... ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2552

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กาญจนา พูลแก้ว. “ความเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน.” <http://www.labour.go.th>, 8 กุมภาพันธ์ 2559

ปริญญ จริยวิทยานนท์. “การศึกษาเพื่อปวงชน (All for Education).” <http://www.bicmoe.go.th>, 14 พฤษภาคม 2558.

พงศ์เทพ โตมาตี. “การจัดการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติ.” <http://www.km.skn.go.th>, 8 มีนาคม พ.ศ.2559.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “การเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน.” <http://www.archanwell.org>, 30 มีนาคม 2559.

- _____ . “ความเป็นคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย : คืออะไร และควรจัดการอย่างไร” <http://www.archanwell.org> , 15 กรกฎาคม 2559
- _____ . “การตรวจสอบและการประเมินสถานการณ์ด้านคนไร้รัฐในประเทศไทย.” <http://www.archanwell.org>, 18 กันยายน 2559.
- ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ. “สพฐ.หารือหน่วยงานจัดทำฐานข้อมูลแก้ปัญหาการศึกษาเด็กไร้สัญชาติ-ต่างด้าว.” <http://www.moc.moe.go.th> ,21 ตุลาคม 2559.
- ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ. “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเสนอ “รัฐมนตรี” หนุนเรียนฟรีต่างด้าว.” <http://www.moc.moe.go.th> 21 ตุลาคม 2559.
- สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย. “สถานการณ์ผู้อพยพ.” <https://th.usembassy.gov/th>, 21 ตุลาคม พ.ศ.2559.
- สรินณา อารีธรรมศิริกุล. “การคืนชีพของ The DREAM Act กฎหมายแห่งฝันในช่วงเลือกตั้งอเมริกา.” <http://www.siamintelligence.com> ,15 ตุลาคม 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. “การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย.” <http://www.onec.go.th> ,16 มิถุนายน 2559.
- อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ. “โรงเรียนปั้นตัวเลขเด็กต่างด้าวรับบุดหนุน ดำรงท้องที่กวาดจับวีรดิเงินผู้ปกครองซ้ำ.” <http://www.tcijthai.com>, 12 กันยายน 2559.

บทสัมภาษณ์

- เสริมสุข ธรรมกิจไพโรจน์.ผู้อำนวยการกลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.กระทรวงศึกษาธิการ,10 มีนาคม 2560.

BOOKS

- Alston, Philip. The Best Interests of the Child. Clarendon Press : Oxford, 1994.
- Ferly R and Alba R. “The New Second Generation in United States.” International Migration, 2002.
- Wolf Joachim. The Concept of the “Best Interest” in Terms of the UN Convention on the Rights of the Child. in The Ideologies of Children’s Rights ed. Michael Freeman and Philip Veerman Dordrecht : MartinusNijhof Publishers, 1992.

ELECTRONIC MEDIA

Office of Migrant Education. “Migrant Education-Basic State Formula Grants.”
<http://www2.ed.gov>, April 25,2016.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

นายนิติพล คงสมบูรณ์

วันเดือนปีเกิด

14 พฤษภาคม พ.ศ.2532

วุฒิการศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555

ผลงานทางวิชาการ

นิติพล คงสมบูรณ์. “ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

