

# เปิดประเด็น

## Issues Raising

วิระเทพ ปทุมเจริญวัฒนา

### สิทธิหน้าที่ที่ท้าทาย ... พลเมืองไทยร่วมขับเคลื่อนการศึกษา Challenging Roles ... Thai Citizens Drive Education

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงจุดมุ่งหมายและหลักการสำคัญของการศึกษาแห่งชาติ ตามความในมาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 9 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อให้คนไทย สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ในทุก ๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง ทั้งร่างกายจิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข และยอมรับให้มีความหลากหลายในการปฏิบัติหรือการจัดการศึกษา รวมทั้งการปรับบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้จัดการ ศึกษาเองเป็นหลักมาเป็นการส่งเสริมสนับสนุนและเปิดโอกาสให้สถาบันทางสังคมทั้งหมดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและให้ภารกิจในการจัดการศึกษาเกิดพื้นที่ใหม่โดยภาคประชาสังคม เพื่อให้การจัดการศึกษามีความหลากหลาย ยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่มและบริบทในการอยู่ร่วมกันของแต่ละท้องถิ่นในสังคมพหุวัฒนธรรมของประเทศไทย

สิทธิที่ระบุไว้ในมาตรา 10 และหน้าที่ทางการศึกษาในมาตรา 12 กำหนดให้ “นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด” ซึ่งเป็นการยืนยันสิทธิของประชาชนที่สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกเหนือการศึกษาที่จัดโดยรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรงได้ และจากการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมของภาคส่วนต่าง ๆ ได้ร่วมกันผลักดันให้กระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 12 ดังกล่าว ได้ครบทั้ง 6 กฎกระทรวงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้แก่ (1) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้น

พื้นฐานโดยครอบครัว พ.ศ. 2547 (2) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของสถานประกอบการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 (3) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2548 (4) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. 2554 (5) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิขององค์กรวิชาชีพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. 2554 และ (6) กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิขององค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. 2555

การจัดการศึกษาโดยกฎกระทรวงทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวรับรองสิทธิเพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ ดังนั้น “ศูนย์การเรียนรู้” จึงเป็นสถานศึกษาประเภทหนึ่งที่มีศักดิ์และสิทธิ์ตามกฎหมายที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ รับรองและบัญญัติไว้ (มาตรา 18 (3))

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบการศึกษา (มาตรา 15) ที่ระบุให้การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ ในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยโดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ตามกำลังและศักยภาพของแต่ละบุคคลโดยศูนย์การเรียนรู้มีภารกิจหนุนเสริมศักยภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน โดยการจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาการเรียนรู้ตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (มาตรา 22)

สถานการณ์ในปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาออกไปให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้จัดการศึกษาซึ่งไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ดังกล่าว การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจของกระทรวงศึกษาธิการในฐานะรัฐยังคงอยู่ภายใต้ระบบปฏิบัติการบนความไม่พร้อมสำหรับการกำกับดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาอื่น ๆ นอกเหนือรูปแบบที่รัฐจัด ทำให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการใช้สิทธิเป็นผู้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความเคารพในแนวทางการทำงานบนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยชอบธรรม เป็นเหตุให้ก่ออุปสรรคต่อผู้ขออนุญาตจัดการศึกษามาตรา 12 มานับตั้งแต่การประกาศใช้กฎกระทรวงแต่ละฉบับ โดยเหตุที่การศึกษาทางเลือกไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐด้านการจัดการองค์ความรู้

ทางสังคมร่วมกันอย่างเป็นระบบ ได้นำมาซึ่งปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐกับประชาชนเรื่อยมา

ตัวอย่างปัญหาของผู้ใช้สิทธิจัดการศึกษาโดยครอบครัวได้รับอุปสรรคจากวิธีการปฏิบัติงานของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งทำงานรองรับการศึกษาในโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ เช่น ใช้ดุลยพินิจปฏิเสธสิทธิในการยื่นขออนุญาต การไม่รับคำขออนุญาต มีการแนะนำผู้ขอจัดการศึกษาให้เข้าใจผิดโดยบังคับใช้กรอบวิธีการจัดการศึกษาในโรงเรียนมาจัดทำแผนการศึกษารายบุคคล มีบุคลากรที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดทำแผนและใช้ระยะเวลานานในการแก้ไขแผนการศึกษาด้วยความไม่เข้าใจ การพิจารณาอนุญาตล่าช้า ผู้รับผิดชอบงานเปลี่ยนไปมา มาตรฐานการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐมีความพร้อมปฏิบัติงานแตกต่างกัน การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมทำให้ผู้เรียนไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อุดหนุนการศึกษาตาม มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ไม่มีมาตรฐานเรื่องการดำเนินการเรื่องสิทธิประโยชน์ ครอบครัวได้รับเงินอุดหนุนตรงตามเวลาบ้าง ได้รับไม่ตรงเวลาบ้าง และไม่ครบยอดบ้าง การเพิกเฉยต่อการรับรองการเข้าร่วมกิจกรรมด้วยศักยภาพเฉพาะทาง การไม่ดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา การไม่ปรับพัฒนาเกณฑ์และตัวบ่งชี้วัดในการประเมินคุณภาพภายในรวมทั้งการ ประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งไม่รองรับเป้าหมายและวิธีการที่แตกต่างกันของการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนรายบุคคลและผู้เรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ การไม่ดำเนินการเรื่องเอกสารหลักฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ได้แก่ ระเบียบแสดงผลการเรียนรู้ (ป.พ. 1) ซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญแสดงสถานภาพและความสำเร็จในการศึกษาของผู้เรียนตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการปรับใช้หลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 สำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากการไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงานโดยหน่วยงานของรัฐ

สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงภาพเสมือนทำให้พัฒนาการของการศึกษาทางเลือกไม่สามารถเผยแพร่ได้อย่างทั่วถึง เพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งยังยอมจำนนด้วยวิธีปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน ประชาชนบางส่วนอ่อนแอเพราะทอดธุระและไม่ประสงค์เจรจาทำความเข้าใจกับรัฐ แต่ปัญหาทั้งหมดนี้ได้ถูกขับเคลื่อนจากพลังภาคพลเมืองอย่างแท้จริง โดยกลุ่มพ่อแม่และภาคีเครือข่ายการศึกษาทางเลือกอีกจำนวนหนึ่งที่ต้องการรักษาและร่วมพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานในการให้การศึกษาอบรม เลี้ยงดูลูกหลานตามหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนในความรับผิดชอบต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนในสังคม และพร้อมยืนยันในหลักการร่วมกันเพื่อสร้างบรรทัดฐานใหม่ให้เกิดสิทธิทางการศึกษาภาคพลเมืองให้เป็นที่ปรากฏ ข้อมูลความขัดแย้งกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน และภาคีเครือข่าย กระทบ

กระทั้งกันในหลายระดับตั้งแต่เป็นผลทำให้มีการใช้สิทธิเลือกจัดการ ศึกษาโดยอิสระ มีการยืนยันใช้สิทธิด้วยการขอเจรจากับหลักการใหม่ จนกระทั่งถึงการรักษาสหสิทธิทั้งในฐานะผู้จัดและคุ้มครองสิทธิผู้เรียนด้วยการร้องเรียนตามกระบวนการยุติธรรม และทุกปัญหาที่ผ่านมา ภาคประชาชนได้รับการรับรองทางกระบวนการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว ถึงแม้ดูเหมือนว่าจะทำให้ทุกฝ่ายต้องเสียเวลา แต่ก็ส่งผลกระทบและสร้างผลสะท้อนในการขยับตัวใหม่ของสิทธิทางการศึกษาภาคประชาสังคม

ประชาชนคนไทยในยุคนี้จึงพอจะเริ่มเข้าใจสิทธิหน้าที่ขั้นพื้นฐานของตนเองทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ในความเป็นพ่อแม่ผู้ปกครอง หรือตามสถานะทางสังคมของชุมชน องค์กร เอกชน สถานประกอบการ สถาบันทางศาสนา และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ว่าได้รับความคุ้มครองให้สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามหลักกฎหมาย และสามารถเป็นส่วนร่วมในการตอบโจทยความหลากหลายของการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ ตามหลักวิชาการในทิศทางที่ถูกต้อง

นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ทั้งกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กฎหมายสิทธิมนุษยชน พระราชบัญญัติ คุ้มครองสิทธิเด็ก และกฎหมายการศึกษาในประเทศ ได้ระบุสิทธิของการศึกษาทางเลือกซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชน เด็กและเยาวชนสามารถเลือกการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาการเรียนรู้ด้วยตนเองได้อย่างหลากหลายควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพในการดำเนินชีวิต และเป็นการศึกษาต่อเนื่องเพื่อการเลือกประกอบสัมมาชีพได้อย่างเหมาะสมที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐโดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 12) รวมทั้งกฎกระทรวงแล้ว ภาคประชาชน ชุมชน สถานศึกษาทางเลือก และสถาบันทางสังคม ยังมี “หลักเกณฑ์และวิธีการปรับใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 สำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ” ที่สามารถนำไปใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับบริบทความหลากหลายของผู้เรียนเป็นสำคัญซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติรับรองสิทธิของการศึกษาทางเลือกให้สามารถจัดการศึกษาที่แตกต่างไปจากการศึกษากระแสหลักที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้นนั่นเอง

ถึงวาระที่พลังประชาชนควรจะลุกขึ้นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนการศึกษา เพื่อแสดงให้ทุกภาคส่วนเห็นว่า...ไม่มี “อำนาจรัฐเผด็จการแบบ” ไต ๆ ที่จะละเมิดสิทธิทางการศึกษาอันเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของภาคพลเมืองตามสิทธิหน้าที่อันชอบธรรมได้อีกต่อไป เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานมาผิदनโยบายการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรได้รับโอกาสพัฒนาตัวตนให้ลดทิว ละวางการถืออำนาจ ลดความหวาดระแวงประชาชน และเลิกใส่ร้ายป้ายสีสร้างความแตกแยกในหมู่ประชาชน หันมาร่วมมือกับพลังประชาชนของทุกภาคส่วนในการเริ่มต้นก้าวสู่ทางเลือกใหม่ของสังคม ผนึกพลังสร้างสรรค์การศึกษาใหม่เพื่อ

ตอบโจทย์การพัฒนากำลังคนบนเหตุปัจจัยของความหลากหลายให้เห็นเป็นความสวยงามในการอยู่ร่วมกันของคนทั้งสังคม

ผลกระทบจากปัญหาวิกฤติการศึกษาที่มีข้อมูลยืนยันทั้งจากปัญหาเชิงระบบโครงสร้างและคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำที่ชี้วัดได้จากการประเมินทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะผลกระทบต่อพฤติกรรมที่เปี่ยงเบนของเด็กและเยาวชนไทยซึ่งมีสาเหตุซับซ้อนอันส่งผลย้อนกลับถึงความตระหนักในความรับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งสังคม ยิ่งส่งผลให้การจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนตามมาตรา 12 ประเภทศูนย์การเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาโดยครอบครัว (Home School) บุคคล องค์กรชุมชน องค์กรเอกชนมีความต้องการทางสังคมมากขึ้นและได้รับความสนใจจากสังคมทุกภาคส่วน

ประกอบกับวาระที่เกิดกระแสขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น การจัดการศึกษาทางเลือกตามมาตรา 12 ในศูนย์การเรียนรวมทั้งการขยายผลให้เกิดแนวทางในการจัดการศึกษาทางเลือกในโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นโรงเรียนของชุมชนนั้น เป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่เกิดผลดีต่อการพัฒนาการศึกษาไทย มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศตามความต้องการของประชาชน และทำให้เกิดความร่วมมือใหม่ในการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของประชาชนตามบริบทความหลากหลายของศักยภาพของมนุษย์และการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

การศึกษาทางเลือกจึงสะท้อนการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนในการปฏิรูปการศึกษาที่แสดงถึงการขยายมิติด้านการศึกษาเพื่อรับรองศักยภาพในการเรียนรู้ได้อย่างอิสระของมนุษย์ เป็นการสร้างสรรค์กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพเฉพาะทางที่หลากหลาย รองรับการทำงานอาชีพอย่างมีคุณประโยชน์ของโลกศตวรรษใหม่ เป็นพื้นที่การศึกษาเพื่อเปิดรับความสามารถในการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว สามารถปรับตัวให้เท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกในปัจจุบัน และอนาคต ในขณะเดียวกันก็เป็นการสืบสานอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรม สืบสานอาชีพทางภูมิปัญญา ร่วมรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น ภาคประชาสังคมจึงต้องมีบทบาทและเล็งเห็นว่าทุกภาคส่วนในสังคมมีภาระในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศร่วมกัน ต้องหาหนทางที่จะเข้ามาจับมือกันสร้างความท้าทายใหม่ ในการเปลี่ยนแปลงการศึกษาไทยให้ดีขึ้นด้วยบทบาทแห่ง “สิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มลัทธิ”

ผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระเทพ ปทุมเจริญวัฒนา สาขาวิชาการศึกษาอกระบบโรงเรียน  
ภาควิชาการศึกษาตลอดชีวิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย