

# การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการจัดการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

## Analysis of Problems and Obstacles in Education Management of Stateless Children in Thailand

สุภาพร ชาวสวน (Supaporn Chaosoun)<sup>1</sup>

ไพฑูรย์ โพธิสว่าง (Paithoon Bhothisawang)<sup>2</sup>

<sup>1</sup>นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Student, Doctor of Political Science Program in Strategy and Security,

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

<sup>2</sup>รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assoc. Prof. Dr., Thesis Advisor, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: thongsupa51@gmail.com

Received: 11 January 2019

Revised: 23 March 2019

Accepted: 16 May 2019

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัด ในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ และเพื่อเสนอแนวทางการจัดศึกษาที่เหมาะสมสำหรับเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ซึ่งรูปแบบในการวิจัยครั้งนี้เป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ การได้มาซึ่งข้อมูลที่สำคัญคือการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยมีผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารจากสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากผู้อำนวยการและครูในสถานศึกษา ในจังหวัดชลบุรี จำนวน 8 ราย ผลการวิจัย พบว่าการนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอออกเป็น 2 ใหญ่ๆ ดังนี้คือ โครงสร้างการจัดการศึกษาเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย การจัดโครงสร้างการจัดการศึกษาเด็กไร้สัญชาติของประเทศไทย เป็นโครงสร้างระบบราชการ การบริหารแบบ Top down การสั่งการเป็นแนวตั้งเน้นการรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง

## สุภาพร ชาวสวน และไพฑูรย์ โภธิสว่าง

มีลำดับชั้นบังคับบัญชามาก มีความเป็นทางการสูง การปฏิบัติงานถูกกำหนดโดยมีระเบียบเป็นตัวกำกับ โดยมีได้ศึกษาความพร้อมของพื้นที่ นโยบายขาดความชัดเจน มีปัญหาในทางปฏิบัติและทำให้เกิดความล่าช้าและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมติรัฐมนตรี ที่ได้ออกมาเป็นเวลานานแล้ว ควรต้องมีการแก้ไข และปรับปรุงให้ทันยุคสมัย โดยอ้างอิงจากข้อมูลจริง สถานที่จริงและความต้องการของครูและเด็กนักเรียนไร้สัญชาติในพื้นที่ต่างๆ อย่างทันเวลาและทันสมัย

จากผลการวิจัย ได้เสนอแนวทางทางการจัดศึกษาที่เหมาะสมสำหรับเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ดังนี้ รูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ ควรจัดแบบผสมผสาน ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเป็นการสร้างโอกาสและทางเลือกทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน และตอบสนองความต้องการของผู้เรียน เนื้อหา นโยบายหลักสูตรไม่สอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 เน้นคุณลักษณะและเจตคติมากกว่าทักษะสากลที่จำเป็น หลักสูตรมีลักษณะอนุรักษนิยมสูงให้ความสำคัญกับพื้นฐานความเป็นไทย โดยมีลักษณะเด่นที่การมุ่งเน้นคุณธรรมจริยธรรม ความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์และเศรษฐกิจพอเพียง ขณะที่การนำนโยบายหลักสูตรสู่การปฏิบัติยังคงเป็นแบบทฤษฎีบนลงล่าง สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างมาก อำนาจการตัดสินใจด้านการบริหารบุคคลอยู่ในระดับเขตพื้นที่ นอกจากนี้ การที่หลักสูตรมีหลายกลุ่มสาระขณะที่ครูมีภาระงานอื่นนอกเหนืองานสอนในปริมาณมากนับเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ครูไม่ได้มีเวลาอยู่กับผู้เรียน การจัดการเรียนการสอนยังคงเน้นการบรรยายบอกเล่าท่องจำและครูยังคงมีบทบาทสำคัญเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้มากกว่าที่จะเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในแบบการสร้างความรู้ด้วยตนเอง

**คำสำคัญ:** การจัดการศึกษา, เด็กไร้สัญชาติ

## Abstracts

The purpose of this research was to study the implementation of educational policy for stateless children. To study the problems and limitations in the implementation of educational policies and to propose an appropriate education approach for stateless children in Chonburi In which this model is a qualitative research methodology Giving important information is research, documents and in-depth interviews, with key informants including senior executives from the Ministry of Education. Executives from the Office of the Basic Education Commission (OBEC) Eastern Region from the director and teachers in the educational institution. In Chonburi, a total of 8 people. The research found that the presentation of the study in this section, the researcher has presented 2 major as follows: the structure of the education management for stateless children in Thailand The structure of the education management

## CHAPTER 1

for stateless children in Thailand It is the structure of the bureaucratic system, top down management, vertical order, centering on centralization. There are many hierarchies. Highly formal The operation is determined by regulations. Without studying the readiness of the area Policy lacking clarity There are problems in practice and cause delays and the Constitution of the Kingdom of Thailand by the resolution of the Minister. That has been out for a long time Should have to be fixed and improved to keep up with the times by referring to the actual data Real locations and needs of stateless teachers and students in various areas. Timely and modern

Based on the findings Presented the educational guidelines suitable for stateless children in Chonburi as follows: Educational management model for stateless children Should be mixed Both systematic education Non-formal and informal education In order to create opportunities and educational options for students And meet the needs of students Course policy content is not consistent with essential skills in the 21st century, emphasizing characteristics and attitudes more than necessary international skills. The course is highly conservative, with a focus on the foundation of being Thai. With outstanding features focusing on morality, ethics, patriotism, monarchy, and sufficiency economy While the implementation of the curriculum policy in practice is still a top-down theory, it is quite consistent with centralized government administration. Personnel decision-making power is at the district level. In addition, the curriculum has many groups, while the teacher has a lot of work other than teaching, which is a major obstacle to the teacher does not have time to learn. Teaching and learning management still emphasizes lecture, recite and memorize, and teachers still play an important role as a learning center rather than student-centered and allow learners to learn in self-knowledge generation.

**Keywords:** Educational management, Stateless children

### ความนำ

การจัดการศึกษาให้กับเด็กไร้สัญชาติ ได้มี ปรวิญญาสาทล อนุสัญญา กติการะหว่างประเทศ พระราชบัญญัติ ให้ความคุ้มครอง ในเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมทาง สังคมและ วัฒนธรรม โดยระบุว่าการศึกษาขั้นประถมศึกษาคือต้องเป็นภาคบังคับ และเป็นกาให้เปล่า รวมถึงการดูแล สถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ สิทธิของเด็กที่ต้องได้รับการดูแล คุ้มครองและปกป้องเป็นพิเศษเพื่อ ประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก ให้ความคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของคนไร้รัฐ และขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุก

รูปแบบ ประเทศไทยได้ทำปฏิญญาจอมเทียน (Jomtien Declaration) โดยมีหลักการว่า คนทุกคนต้องได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา และอายุ โดยต้องเป็นการศึกษาที่ทำให้มนุษยชาติเกิดสันติภาพ มีความมั่นคง มีการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคมได้ ปี พ.ศ. 2558 UNESCO ได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการศึกษาเพื่อปวงชนของแต่ละประเทศ และ UN คือหน่วยงานของสหประชาชาติที่ได้ถูกแต่งตั้งจากสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ให้มีหน้าที่ในการลดจำนวนของคนไร้สัญชาติ เมื่อเดือนพฤศจิกายนปีที่ผ่านมา โดย UN ได้เปิดตัวโครงการระดับโลก เพื่อสิ้นสุดการไร้สัญชาติภายในปี พ.ศ. 2567

พ.ศ. 2558 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย นโยบายทั่วไป นโยบายเฉพาะ (ดำเนินการให้เห็นผลใน 1 ปี) และนโยบายเร่งด่วน (ดำเนินการให้เห็นผลใน 3 เดือน) โดยนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุตรแรงงานต่างด้าว คือ เรื่องการสร้างโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย เพื่อให้ทุกคนทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้าถึงองค์ความรู้ และสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ดังกล่าวในการ ดำเนินชีวิต ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวเป็นการนำแนวทางการจัดการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เข้ามาประยุกต์ใช้ร่วมกับเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาปัญหาความไร้สัญชาติในประเทศไทยยังคงไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมดเนื่องจากสาเหตุหลักคือนโยบายในการให้สัญชาติของรัฐยังไม่ครอบคลุมบุคคลไร้สัญชาติทุกประเภทในประเทศไทย แม้กระนั้นก็พบว่า มีบุคคลไร้สัญชาติที่มีสิทธิได้รับสัญชาติตามกฎหมายไทยยังคงไม่ได้รับสัญชาติไทยเนื่องจากไม่สามารถฝ่าฟันปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการขอสัญชาติได้ ทั้งนี้บุคคลไร้สัญชาติจำเป็นต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับเพื่อให้เขาสามารถศึกษาข้อมูลด้วยตนเองได้ในระดับหนึ่ง ความต้องการระยะสั้น คือ ต้องการความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการยังคงมีอยู่สำหรับบุคคลไร้สัญชาติที่ไม่ผ่านการศึกษภาคบังคับให้สามารถดำเนินการด้านเอกสารด้วยตนเองได้

จากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เราสามารถสังเกตได้ว่า งบประมาณที่รัฐจัดสรร สำหรับการศึกษา นอกระบบโรงเรียน ไม่ได้จัดงบประมาณในเรื่อง ค่าเครื่องแบบ และอุปกรณ์การเรียนในชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติยังมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในด้านนโยบาย ด้านงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ด้านการบริหารจัดการ ด้านหลักสูตร และด้านการจัดการเรียนการสอนด้านการสื่อสาร เป็นต้น ดังนั้นประเทศไทยในฐานะภาคีขององค์การสหประชาชาติ ตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ตามปฏิญญาสากล ยังผูกมัดในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 28 ระบุว่า “รัฐมีหน้าที่จัดให้การศึกษาระดับประถมซึ่งเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า และเป็นภาคบังคับแก่เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในเขตแดนประเทศ ไม่ว่าเด็กจะมีสถานะทางกฎหมายแบบใด” ประเทศไทยในฐานะสมาชิก และได้ให้สัตยาบันจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ มติคณะรัฐมนตรี

เมื่อปี 2548 ว่าด้วยการศึกษาของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน อนุมัติให้เด็กไร้สถานะทางกฎหมายสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะอยากทราบเกี่ยวกับ ปัญหาและข้อจำกัดในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร จึงได้ตั้งวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ดังนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการนำนโยบายการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ
2. เพื่อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมแก่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

### การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

#### การนำนโยบายไปปฏิบัติ

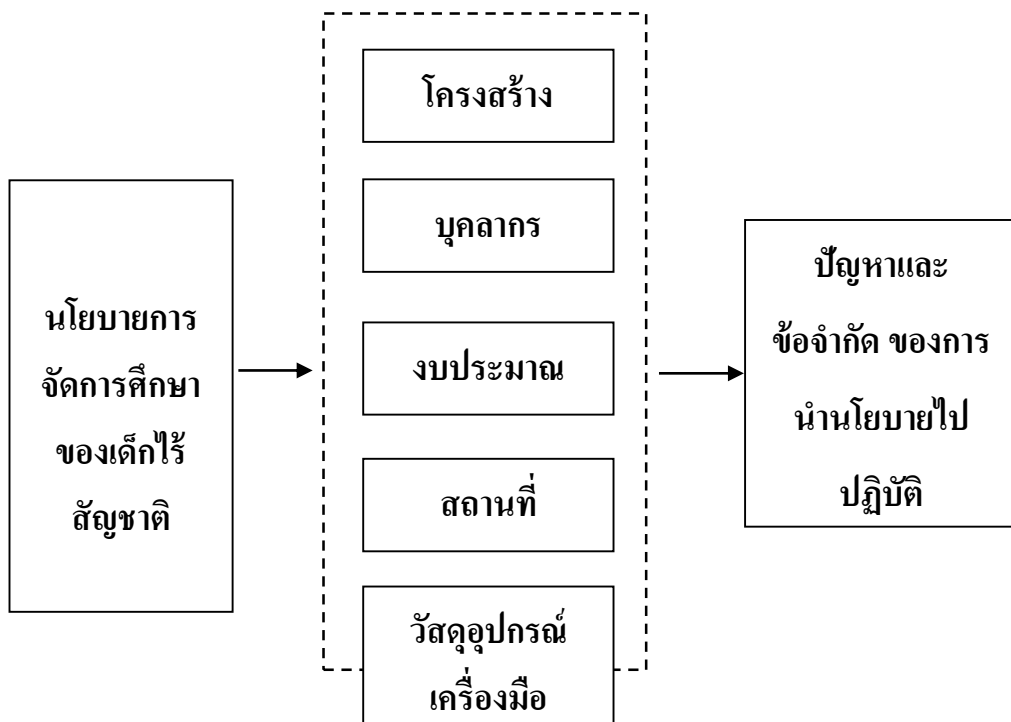
ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นนักวิชาการได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจเช่นกันว่า ขั้นตอนนี้ในกระบวนการนโยบายมักเป็น “ตัวเชื่อมที่ถูกลืม” (The Missing Link) (Hargrove, 1975) แต่ก็ได้ได้รับความสนใจศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยลำดับ ในทางวิชาการของไทยนั้น วรเดช จันทรรณ ถือเป็นนักวิชาการไทยคนสำคัญที่สนใจศึกษาขั้นตอนนี้โดยเฉพาะและอย่างจริงจังโดยอ้างอิงงานวิจัยจำนวนมาก จนผลิตตำราเล่มสำคัญชื่อว่า “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” (วรเดช จันทรรณ, 2551) โดยตำราเล่มดังกล่าวได้ให้รายละเอียดและเนื้อหาที่ครอบคลุมตัวแบบต่างๆ ที่ว่าด้วยเรื่องของขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Process Model) ทั้งนี้โดยแก่นของตำรามีรากฐานมาจากงานวิจัยจำนวนมากในระดับคุณวุฒิบัณฑิต กล่าวคือ กระบวนการนโยบายสาธารณะในทัศนะของบรรดานักวิชาการอาจแบ่งออกได้หลากหลายขั้นตอนด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่านักวิชาการเหล่านั้นจะใช้เกณฑ์อะไรเป็นหลักในการจัดแบ่งขั้นตอนดังปรากฏในงานของทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546, หน้า 5) ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาดพร (2552, หน้า 223) ซึ่งได้ทำการเปรียบเทียบโดยละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดแบ่งขั้นตอนกระบวนการนโยบายจากงานของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะของตะวันตกและไทย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของนักวิชาการตะวันตกที่แบ่งไว้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ Dror (1968) Pressman และ Wildavsky (1973) ส่วนนักวิชาการที่แบ่งไว้ 5 ขั้นตอน ได้แก่ Jones (1977) Anderson (2011) แต่สำหรับ Lasswell (1956); แบ่งไว้ 7 ขั้นตอน ในขณะที่ Hogwood และ Gunn (1984) แบ่งไว้มากถึง 9 ขั้นตอนด้วยกัน อย่างไรก็ตามในสภาพแห่งความเป็นจริงนั้นทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว หากทว่าในแต่ละขั้นตอนต่างล้วนมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นอย่างต่อเนื่องกันการแบ่งขั้นตอนจึงเป็นเรื่องของเหตุผลทางวิชาการเพื่อการศึกษาค้นคว้าทำความเข้าใจมากกว่าที่จะเป็นการแบ่งแยกเด็ดขาดออกจากกันอย่างที่โลกแห่งความเป็นจริงควร

จะเป็น เพราะเหตุว่าขั้นตอนต่างๆ ของนโยบายสาธารณะนั้นเป็นเรื่องของกระบวนการ (Public Policy as Process) นั้นเอง (ไพศาล บรรจสุวรรณ, 2558)

### แนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยเลือกศึกษาตัวแบบจากการศึกษาตัวแบบต่างๆ ของ วรเดช จันทรศร (2557) ผู้วิจัยพบว่าตัวแบบด้านการจัดการเหมาะสมกับเรื่องที่กำลังทำการวิจัย จึงได้นำตัวแบบด้านการจัดการนี้มาเป็นตัวแบบในกรอบการวิจัยที่ผู้วิจัยจะร้อยเรียงเรื่องราวต่างๆ ในเรื่องของ สมรรถนะขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติว่ามีขีดความสามารถอยู่ในระดับใด ทั้งในด้านการจัด โครงสร้างองค์กร บุคลากรที่ถูกมอบหมายให้ดูแล งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ เครื่องใช้ ต่างๆ เพื่อนำไปสู่ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยจะเจาะลึกและนำเสนอข้อแนะนำเพื่อให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาและปรับปรุงในสิ่งที่สามารถกระทำได้และเกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาให้กับเด็ก ไร้สัญชาติในประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติสามารถสรุปเป็น โมเดลได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นิติพล คงสมบูรณ์ (2559) ศึกษาสถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริการับผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศ จากสถิติของกระทรวงความมั่นคงภายในประเทศ (U.S. Department of Homeland Security) โดยการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น หน่วยงานระดับสหพันธรัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายหลัก และพัฒนากลไกในส่วนกลางเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานในระดับมลรัฐ ส่วนในระดับมลรัฐนั้นมีหน้าที่ในการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบจัดการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ในแต่ละรัฐ โดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการศึกษาพบว่าในสหรัฐอเมริการัฐบาลกลางได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดการศึกษาสำหรับผู้อพยพ (Migrant Education Program: MEP) เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับเด็กย้ายถิ่น ทั้งในรูปแบบปกติและการศึกษานอกระบบโดยใช้เนื้อหาในการเรียนและมาตรฐานการศึกษาเดียวกันกับเด็กอเมริกันจนสำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมปลาย โดยรัฐบาลกลางจะสนับสนุนงบประมาณแก่รัฐต่างๆ ที่มีเด็กย้ายถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก และมีการสนับสนุนการศึกษาในรูปแบบพิเศษ เช่น การศึกษาทวิภาษา หรือการศึกษาพิเศษ ซึ่งสามารถเทียบโอนไปเรียนในโรงเรียนของรัฐในระดับชั้นที่สูงขึ้นได้ รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำ นอกเหนือจากในชั้นเรียนจากบุคลากรทางการศึกษาของรัฐที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาต่างๆ รวมทั้งให้การเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กที่ประสบปัญหาด้านภาษา เพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้ทันเด็กอื่นๆ ในทุกระดับชั้น

จากการศึกษายังพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิทางการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติเข้าเมือง ผิดกฎหมายเท่าเทียมกับเด็กอเมริกัน มีการกำหนดรายละเอียดในการจัดการศึกษา โดยให้โรงเรียนรัฐในท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาด้วยภาษาที่เด็กต่างด้าวเข้าใจ ได้จนกว่าเด็กจะสามารถสื่อสารและใช้ภาษาอังกฤษได้ดีและเป็นผลให้มีการปรับปรุงและวางแผนการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อมุ่งเน้นปรับปรุงความสามารถทางการศึกษาของเด็กเหล่านี้ในโรงเรียน และนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนแบบสองภาษา การจัดการศึกษาแบบสองภาษานี้ถือว่ามีประโยชน์ต่อบุตรของผู้อพยพย้ายถิ่น เพราะช่วยให้เด็กสามารถสื่อสารกับครอบครัวได้ จึงเป็นโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่ายชุมชนของตนเอง ขณะเดียวกันความรู้ด้านภาษาอังกฤษก็จะช่วยเพิ่มโอกาสต่างๆ ให้เด็กเหล่านี้อยู่ในสหรัฐอเมริกาได้ต่อไป

บุบผา อนันต์สุชาติกุล (2554) ได้วิจัยเรื่องการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติโดยภาครัฐและนอกภาครัฐ การอพยพมาสู่ประเทศไทยครั้งใหญ่ของชาวพม่าจากภัยความขัดแย้งทางการเมืองภายในตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 และการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่ต้องการแรงงานสูง ทำให้การอยู่ร่วมกันของคนไทยและผู้อพยพเป็นไปในลักษณะ 2 ชั่วความสัมพัทธ์ มีการพึงพิงเอื้อประโยชน์



ต่อกันในมิติเศรษฐกิจ แต่ในด้านสังคม-วัฒนธรรมเกิดช่องว่างในการอยู่ร่วมกัน การจัดการศึกษาภายใต้บริบทสังคมไทยปัจจุบันที่ผู้คนหลากหลายวัฒนธรรมมาอยู่ร่วมกัน ได้ทำบทบาทสำคัญในการลดช่องว่างดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร การวิจัยนี้ได้ศึกษารูปแบบและการจัดการศึกษาสำหรับทายาทรุ่นที่สองของผู้อพยพจากประเทศพม่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษา ตลอดจนข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพในการสร้างความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืนและสงบสันติระหว่างผู้คนต่างวัฒนธรรมโดยตระหนักในความสำคัญของการธำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติโดยภาครัฐและนอกภาครัฐยังขาดคุณภาพและทิศทางที่เหมาะสมตอบสนองความต้องการและความด้อยโอกาสของเด็กไร้สัญชาติ ด้วยเหตุผล 2 ประการ 1) จากการศึกษาที่ไม่กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอนาคตสถานะของทายาทรุ่นที่สองของผู้อพยพ ทำให้ขาดรูปธรรมชัดเจนในระดับปฏิบัติงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ 2) ทักษะและความเข้าใจของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ไม่มีสัญชาติไทยต่อนิยาม “คนไทย” และการปลูกฝัง “ความเป็นไทย” ที่ผูกติดกับแนวคิดวัฒนธรรมเชิงเดี่ยวหรือ “เอกวัฒนธรรม” ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน การแบ่งแยกกีดกันต่อบุคคลที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศสถานะ ความสามารถ รวมทั้งถิ่นที่อยู่อาศัย การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการดำเนินงานที่เป็นระบบและรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากไม่มีกิจกรรมการพัฒนาผู้สอนให้มีความรู้ ความตระหนัก หรือแนวทางการจัดการเรียนการสอนที่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม ตลอดจนให้อ่อนไหวต่อความด้อยโอกาสของกลุ่มชาติพันธุ์ เรียนรู้การกระทำที่ไม่เป็นการแบ่งแยกกีดกันหรือมีอคติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ยังเห็นว่ารัฐบาลไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2535) วิจัยเรื่อง สภาพการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนชายขอบในจังหวัดชายแดนของไทยที่ติดกับประเทศกัมพูชา พบว่าปัญหาการจัดการศึกษาที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนประเทศไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย 1) ปัญหาเกี่ยวกับครู การขาดแคลนครู โรงเรียนส่วนใหญ่มีครูไม่ครบชั้น ครูย้ายบ่อยเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นคนต่างถิ่นสวัสดิการ สิทธิผลประโยชน์ก็แตกต่าง ซึ่งเป็นขวัญกำลังใจและเป็นสิ่งจูงใจของครูชายแดนบางอย่างที่เคยได้รับ บางอย่างปัจจุบัน ไม่ได้รับหรือได้รับเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้นไม่ทั่วถึง โรงเรียนทั้งหมดที่อยู่ตามแนวชายแดน 2) ปัญหาเกี่ยวกับนักเรียน สภาพครอบครัวของนักเรียนในพื้นที่ซึ่งผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้ผู้ปกครองต้องอพยพย้ายถิ่นบ่อยเพื่อไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นอื่น เด็กส่วนใหญ่ถูกทอดทิ้งอยู่กับคนอื่น ครอบครัวที่ขาดความอบอุ่น การเลี้ยงดูที่ไม่ถูกต้อง การเห็นแบบอย่างค่านิยมที่ไม่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ทำให้เด็กส่วนใหญ่ขาดระเบียบวินัย ผู้ปกครองไม่ได้มีส่วนช่วยในการสนับสนุน ส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กเพราะเด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ 3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและชุมชน บ่อนการพนันและปัญหายาเสพติดในพื้นที่กระทบต่อวิถีชีวิตของเด็กและผู้ปกครอง ส่งผลต่อการจัดการศึกษาเป็นอันมาก โดยเฉพาะการเฝ้าระวังเด็ก 4) ปัญหาการบริหารจัดการ



ความห่างไกลของการคมนาคมระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงทำให้การกำกับติดตาม นิเทศ จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขาดความถี่ ความสม่ำเสมอ ส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของครู และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับระบบ ความไม่ เป็นธรรมจากการประเมิน โดยใช้เกณฑ์เดียวกันทั้งประเทศ และวิธีการงบประมาณที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาค ในการจัดการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนชายขอบในจังหวัดชายแดนของไทยที่ติดกับประเทศกัมพูชา (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2535)

ไพศาล บรรจสุวรรณ (2558) การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ ประการแรก เพื่อศึกษาปัจจัยและขั้นตอนกระบวนการ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประการที่สอง เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคการนำนโยบายหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขและบริบทสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประการที่สาม เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาการนำนโยบายหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเงื่อนไขและบริบทสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยพลวัตและบริบทสภาพแวดล้อมผสมผสานกับตัวแบบ CIPP และทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามแนวทางแบบบนลงสู่ล่างผ่านหน่วยงานเชิงนโยบายจากราชการส่วนกลางลงสู่หน่วยงานปฏิบัติระดับพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาและสถานศึกษาในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ประเด็นสำคัญจากการวิจัย พบว่า เนื้อหานโยบายหลักสูตรไม่สอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 เน้นคุณลักษณะและเจตคติมากกว่าทักษะสากลที่จำเป็น หลักสูตรมีลักษณะอนุรักษนิยมสูงให้ความสำคัญกับพื้นฐานความเป็นไทย โดยมีลักษณะเด่นที่การมุ่งเน้นคุณธรรมจริยธรรม ความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และเศรษฐกิจพอเพียง ขณะที่การนำนโยบายหลักสูตรสู่การปฏิบัติยังคงเป็นแบบทฤษฎีบนลงล่าง สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างมาก อำนาจการตัดสินใจด้านการบริหารบุคคลอยู่ในระดับเขตพื้นที่ นอกจากนี้ การที่หลักสูตรมีหลายกลุ่มสาระ ขณะที่ครูมีภาระงานอื่นนอกเหนืองานสอนในปริมาณมากนับเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ครูไม่ได้มีเวลาอยู่กับผู้เรียน การจัดการเรียนการสอนยังคงเน้นการบรรยายบอกเล่าท่องจำและครูยังคงมีบทบาทสำคัญเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้มากกว่าที่จะเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในแบบการสร้างความรู้ด้วยตนเอง ประการที่สาม ปัจจัยด้านศักยภาพของครูผู้สอน และประการที่สี่ การสนับสนุนและความสามารถด้านการบริหารจากส่วนกลางและแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ปัจจัยทั้งสี่ประการต่างเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อกันและเป็นเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเกิดผลสำเร็จ

ว่าที่เรือตรี ยุติชน บุญเทศ (2555) ศึกษาเรื่องความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ในสถานศึกษา

ตามแนวชายแดน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดอุบลราชธานีการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ในสถานศึกษาตามแนวชายแดนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดอุบลราชธานีตามการรับรู้และประเมินของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน เปรียบเทียบความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ตามทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนและ นำเสนอแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาตามแนวชายแดนให้เป็นแหล่งบริการทางการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางโดยด้านบุคลากรและด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์การศึกษาอยู่ในระดับมาก ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านกฎระเบียบและด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอยู่ในระดับปานกลาง ความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ตามทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แนวทางการพัฒนาสถานศึกษาตามแนวชายแดนให้เป็นแหล่งบริการทางการศึกษาของประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบด้วย การดำเนินการตามขั้นตอนแบบ DAPPA และการกำหนดเป้าหมาย กิจกรรม ตัวชี้วัด ความพร้อมทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากรด้านงบประมาณ ด้านกฎระเบียบ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์การศึกษา

แสงเทียน คำปัญญา (2558) สภาพปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยของจังหวัดเชียงใหม่โดยการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยในโรงเรียนมัธยมจังหวัดเชียงใหม่และเพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐและการศึกษาของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยของจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ 1) ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยพบว่าบุคลากรทางการศึกษาไม่รู้กฎหมายและนโยบายทางการศึกษา การออกกลางคันของนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทย การจัดทำข้อมูลพื้นฐานฐานของนักเรียน สภาพแวดล้อมของชุมชนมีเจตคติที่ไม่ดีต่อเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ด้านการเรียนการสอน กิจกรรมหรือนโยบายจากหน่วยงานอื่นเป็นการเพิ่มภาระงานของโรงเรียนให้มากยิ่งขึ้น 2) แนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐควรมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ ควรมีการแนะนำการนำนักเรียนเข้าสู่ระบบการเรียน การสอนจัดทำฐานข้อมูลของนักเรียนเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจชุมชนโดยบุคลากรทางการศึกษา จัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และจัดการศึกษาตามกฎหมายและนโยบายของรัฐอย่างเคร่งครัด

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) การได้มาของข้อมูลสำคัญคือการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ บทความ รายงานการวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ข้อระเบียบกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลการจัดการศึกษาให้กับเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารจากสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ภาคตะวันออก จากผู้อำนวยการและครูในสถานศึกษา จำนวน 13 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์เจาะลึก มีแนวคำถามครอบคลุมสมรรถนะองค์กร ด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่และอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตามประเด็นการศึกษาและขอบเขตของการศึกษาที่เป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาโดยเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ มีการเรียงลำดับคำถาม เนื้อหาของคำถามสามารถปรับได้ตามลักษณะของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยอาศัยหลักการตั้งแนวคำถามที่มีความเข้าใจง่าย เป็นคำถามปลายเปิด ไม่ชี้นำคำถาม โดยแนวคำถามเหล่านี้ได้รับข้อเสนอแนะแก้ไขจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว

## ผลการวิจัย

ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัด ในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด วรรณกรรมและการลงพื้นที่ภาคสนาม และการสอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ พบว่า งานวิจัยของ นิติพล คงสมบูรณ์ (2559) ได้ทำการศึกษาสถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยสหรัฐอเมริกา นั้น ได้ให้สิทธิทางการศึกษาแก่ เด็กไร้สัญชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่าเทียมกับเด็กอเมริกัน มีการกำหนดรายละเอียดในการจัดการศึกษา โดยให้โรงเรียนรัฐในท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาด้วยภาษาที่เด็กต่างดาวเข้าใจได้จนกว่าเด็กจะสามารถสื่อสารและใช้ภาษาอังกฤษได้ดีและเป็นผลให้มีการปรับปรุงและวางแผนการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อมุ่งเน้นปรับปรุงความสามารถทางการศึกษาของเด็กเหล่านี้ในโรงเรียน และนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนแบบสองภาษา การจัดการศึกษาแบบสองภาษานี้ถือว่ามีประโยชน์ต่อบุตรของผู้พวยพ้ายถิ่น เพราะช่วยให้เด็กสามารถสื่อสารกับครอบครัวได้ งานวิจัยของ บุษพา อนันต์สุชาติกุล (2554) ได้วิจัยเรื่องการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติโดยภาครัฐและนอกภาครัฐ พบว่าการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติโดยภาครัฐและนอกภาครัฐยังขาดคุณภาพและทิศทางที่เหมาะสมตอบสนองความต้องการและความค้อยโอกาสของเด็กไร้สัญชาติ ด้วยเหตุผล 2 ประการ 1) จากการที่รัฐไม่กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอนาคตสถานะของทายาทรุ่นที่สองของผู้พวยพ ทำให้ขาดรูปธรรมชัดเจนในระดับปฏิบัติงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ 2) ทักษะและความเข้าใจของบุคลากร

ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ไม่มีสัญชาติไทย ต่อนิยาม “คนไทย” และการปลูกฝัง “ความเป็นไทย” ที่ผูกติดกับแนวคิดวัฒนธรรมเชิงเดี่ยว หรือ “เอกวัฒนธรรม” ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน การแบ่งแยกกีดกันต่อบุคคลที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาวะ ความสามารถ รวมทั้งถิ่นที่อยู่อาศัย การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการดำเนินงานที่เป็นระบบและรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากไม่มีกิจกรรมการพัฒนาผู้สอนให้มีความรู้ ความตระหนัก หรือแนวทางการจัดการเรียนการสอนที่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม ตลอดจนให้อ่อนไหวต่อความด้อยโอกาสของกลุ่มชาติพันธุ์ เรียนรู้การกระทำที่ไม่เป็นการแบ่งแยกกีดกันหรือมีอคติต่อกลุ่มชาติพันธุ์

จากงานวิจัยของ เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ (2535) วิจัยเรื่อง สภาพการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนชายขอบในจังหวัดชายแดนของไทยที่ติดกับประเทศกัมพูชา พบว่าปัญหาการจัดการศึกษาที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนประเทศไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย 1) ปัญหาเกี่ยวกับครู การขาดแคลนครู โรงเรียนส่วนใหญ่มีครูไม่ครบชั้น ครูย้ายบ่อยเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นคนต่างถิ่นสวัสดิการ สิทธิผลประโยชน์แตกต่างๆ 2) ปัญหาเกี่ยวกับนักเรียน สภาพครอบครัวของนักเรียนในพื้นที่ซึ่งผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้ผู้ปกครองต้องอพยพย้ายถิ่นบ่อยเพื่อไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นอื่น เด็กส่วนใหญ่ถูกทอดทิ้งอยู่กับคนอื่น ครอบครัวที่ขาดความอบอุ่น การเลี้ยงดูที่ไม่ถูกต้อง การเห็นแบบอย่างค่านิยมที่ไม่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ทำให้เด็กส่วนใหญ่ขาดระเบียบวินัย 3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและชุมชน บ่อนการพนันและปัญหายาเสพติดในพื้นที่กระทบต่อวิถีชีวิตของเด็กและผู้ปกครอง ส่งผลต่อการจัดการศึกษาเป็นอันมาก โดยเฉพาะการเฝ้าระวังเด็ก 4) ปัญหาการบริหารจัดการความห่างไกลของการคมนาคมระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงทำให้การกำกับติดตาม นิเทศจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขาดความสม่ำเสมอ และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับระบบ ความไม่เป็นธรรมจากการประเมิน โดยใช้เกณฑ์เดียวกันทั้งประเทศ และวิธีการงบประมาณที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาค ในการจัดการศึกษา

สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไพศาล บรรจสุวรรณ์ (2558) ประเด็นสำคัญจากการวิจัย พบว่า นโยบายหลักสูตรไม่สอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 เน้นคุณลักษณะและเจตคติมากกว่าทักษะสากลที่จำเป็น หลักสูตรมีลักษณะอนุรักษ์นิยมสูงให้ความสำคัญกับพื้นฐานความเป็นไทย โดยมีลักษณะเด่นที่การมุ่งเน้นคุณธรรมจริยธรรม ความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์และเศรษฐกิจพอเพียง ขณะที่การนำนโยบายหลักสูตรสู่การปฏิบัติยังคงเป็นแบบทฤษฎีบนลงล่าง สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างมาก อำนาจการตัดสินใจด้านการบริหารบุคคลอยู่ในระดับเขตพื้นที่ นอกจากนี้ การที่หลักสูตรมีหลายกลุ่มสาระขณะที่ครูมีภาระงานอื่นนอกเหนืองานสอนในปริมาณมากนับเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ครูไม่ได้มีเวลาอยู่กับผู้เรียน การจัดการเรียนการสอนยังคงเน้นการบรรยายบอกเล่าท่องจำและครูยังคงมีบทบาทสำคัญเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้มากกว่าที่จะเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในแบบการสร้างความรู้ด้วยตนเอง ประการที่สาม ปัจจัยด้านศักยภาพของครูผู้สอน และประการที่สี่ การสนับสนุน

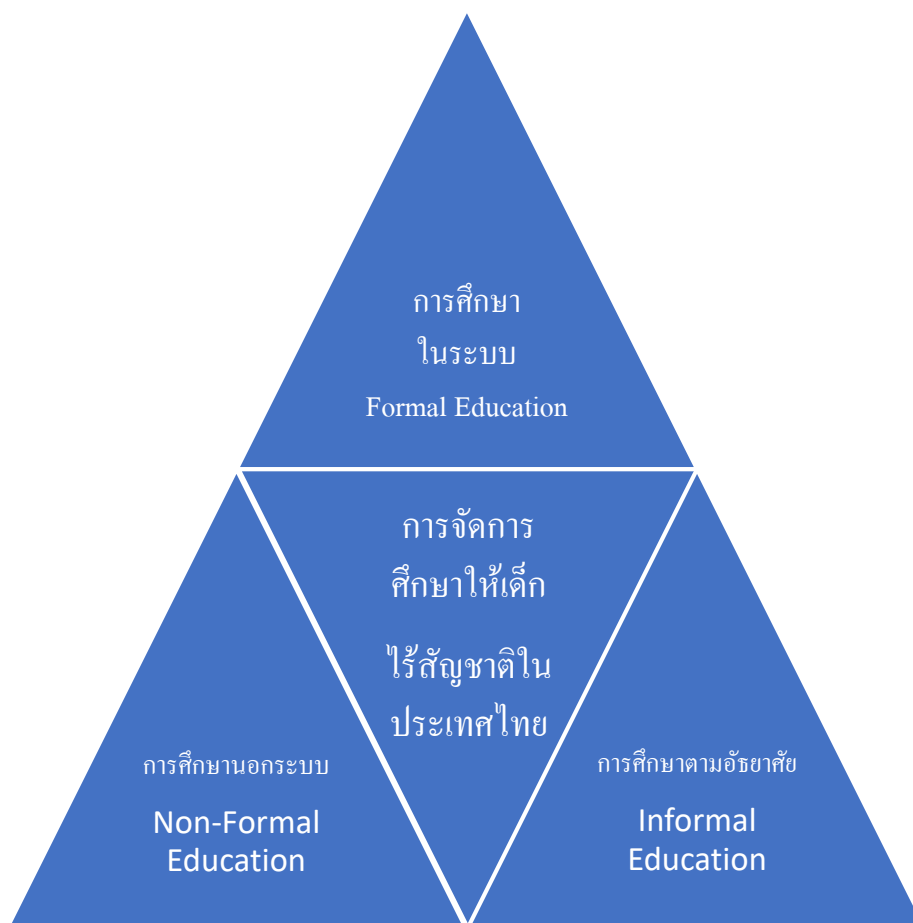
และความสามารถด้านการบริหารจากส่วนกลางและแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา สอดคล้องกับงานวิจัยของ ว่าที่เรอตรี ยุติชน บุญเทศ (2555) ที่ได้ศึกษาเรื่องความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ในสถานศึกษาตาม แนวชายแดน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ความพร้อม ในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและ ราชอาณาจักรกัมพูชา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางโดยด้านบุคลากรและด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์ การศึกษาอยู่ในระดับมาก ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านกฎระเบียบและด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอยู่ ในระดับปานกลาง ความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชาตามทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แนวทางการพัฒนาสถานศึกษาตามแนวชายแดนให้เป็น แหล่งบริการทางการศึกษาของประเทศเพื่อนบ้านประกอบด้วย การดำเนินการตามขั้นตอนแบบ DAPPA และการกำหนดเป้าหมาย กิจกรรม ตัวชี้วัดความพร้อมทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากรด้านงบประมาณ ด้านกฎระเบียบ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์การศึกษา

สอดคล้องกับงานวิจัยของ แสงเทียน คำปัญญา (2558) ทำการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและอุปสรรค การบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยของจังหวัดเชียงใหม่ โดยการวิจัยนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติ ไทยใน โรงเรียนมัธยมจังหวัดเชียงใหม่และเพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และการศึกษาของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยของจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยสรุป ได้ดังนี้ 1) ปัญหาและ อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยพบว่าบุคลากรทางการศึกษาไม่รู้ กฎหมายและนโยบายทางการศึกษา การออกกลางคันของนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทย การจัดทำข้อมูล พื้นฐานฐานของนักเรียน สภาพแวดล้อมของชุมชนมีเจตคติที่ไม่ดีต่อเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ด้านการเรียน การสอน กิจกรรมหรือ นโยบายจากหน่วยงานอื่น เป็นการเพิ่มภาระงานของโรงเรียนให้มากยิ่งขึ้น 2) แนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ควรมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ ควรมี การแนะนำการนำนักเรียนเข้าสู่ระบบการเรียน การสอน จัดทำฐานข้อมูลของนักเรียนเชื่อมโยงกับ หน่วยงานอื่น เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจชุมชน โดยบุคลากรทางการศึกษา จัดการเรียนการสอนให้ สอดคล้องอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และจัดการศึกษาตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐอย่างเคร่งครัด

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า เขตการศึกษาและระดับ โรงเรียนด้าน โครงสร้าง มีการจัด โครงสร้างแบบระบบราชการและเป็นการสั่งการหรือกำหนดคนนโยบายมาจากระดับกระทรวงศึกษาธิการ มายังเขตการศึกษาในภาคต่างๆและส่งต่อมายังผู้ปฏิบัติในระดับ โรงเรียนพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น นโยบายบอกว่าสามารถออกวุฒิบัตรให้นักเรียนไร้สัญชาติได้แต่มีบางโรงเรียนไม่สามารถออกให้ได้อาจ

เป็นเพราะการถ่ายทอดของผู้บริหารโรงเรียนไม่ชัดเจนหรือไม่มีการประชุมชี้แจงกับครู หรือนักวิชาการ ศึกษาที่ดูแลเด็กไร้สัญชาติของแต่ละโรงเรียนหลังจากที่ผู้อำนวยการได้ไปประชุมเพื่อรับนโยบายมาจาก สำนักงานเขตการศึกษาของแต่ละภาคทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เรื่องบุคลากรพบว่า ครูทุกคนมีเมตตาสูงมาก โดยสามารถทำการสอนเด็กไร้สัญชาติต่างๆ ที่มีภาระการสอนอยู่แล้ว ความยากก็คือ การสื่อสารกับเด็กไร้สัญชาติที่บางโรงเรียนอาจมีหลายสัญชาติเข้ามาเรียนและใช้หลายภาษา บางโรงเรียน อาจโชคดีที่เด็กไร้สัญชาติบางคนสามารถสื่อสารเป็นภาษาไทยได้ บางโรงเรียนต้องใช้รุ่นพี่เป็นล่ามและช่วย สอนน้องให้เข้าใจภาษาไทยและวัฒนธรรมของการเรียนร่วมกันกับเด็กไทยและกับชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน ไป จำนวนของครูมีค่อนข้างจำกัด ภาระงานที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้ครูเกิดความเหนื่อยล้า และส่วนใหญ่จะอยู่ในที่ กันดาร ตามแนวชายแดนของประเทศไทย ทำให้มีผลต่อขวัญและกำลังใจเช่นกัน เรื่องงบประมาณจะเป็น ประเด็นที่ทุกโรงเรียนพูดเหมือนกันคือ ไม่เพียงพอเพราะเมื่อเปรียบเทียบระหว่างนักเรียนที่เรียนในระบบ การศึกษาในระบบ (Formal education) และนักเรียนที่เรียนในระบบการศึกษานอกระบบ (Non-formal education) จะเห็นได้ว่านักเรียนที่เรียนในระบบจะได้เงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบและค่าอุปกรณ์การเรียนแต่ นักเรียนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนจะไม่ได้เงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบและค่าอุปกรณ์

ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อเสนอแนวทางในการการศึกษาที่เหมาะสมของเด็กไร้สัญชาติใน จังหวัดชลบุรี พบว่ารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ ควรจัดแบบพหุวิธีการ คือการ ผสมผสานรูปแบบการจัดทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเป็นการ สร้างโอกาสและทางเลือกทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน และตอบสนองความต้องการของผู้เรียน สอดคล้องกับ งานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวโน้มการจัดการศึกษาที่ มีประสิทธิภาพตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2544



ภาพที่ 2 แสดงการจัดการศึกษาให้เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย โดยจัดรูปแบบผสมผสาน ทั้งการศึกษาในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education)

### ข้อเสนอแนะ

ควรปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ด้วยการกระจายอำนาจลงมาให้ระดับโรงเรียน เพื่อลดขั้นตอนให้สั้นลง เป็นการปรับปรุงระบบรวมศูนย์ที่ทำให้การทำงานล่าช้า และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของโรงเรียนและเด็กนักเรียนไร้สัญชาติอย่างแท้จริง ปรับปรุงด้านบุคลากรด้วยการพัฒนาความรู้ให้กับครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคน ปรับปรุงระบบผลตอบแทนให้จูงใจและเป็นธรรม ตลอดจน แก้ปัญหาการบริหารอัตรากำลังครูที่ไม่เหมาะสมและควรเพิ่มจำนวนครูผู้สอนที่สามารถสื่อสารกับเด็กไร้สัญชาติได้



กระทรวงศึกษาธิการ ควรจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาครู แบบครบวงจร มุ่งหวังให้ครูสามารถพัฒนาตนเองได้ตรงตามความต้องการ โดยสามารถนำความรู้จากการอบรมไปใช้ประโยชน์ได้จริง และเพื่อเชื่อมโยงกับการเลื่อนวิทยฐานะ รัฐบาลควรสร้างแรงจูงใจด้วยการปรับปรุงด้านงบประมาณ ให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง และสถานศึกษาควรจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านความต้องการพื้นฐาน วัฒนธรรม วิถีชีวิต สภาพของสังคม ชุมชน ความเป็นอยู่และสภาพทางเศรษฐกิจ และเพื่อเป็นการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน ตลอดจนตอบสนองความต้องการของชุมชนและนักเรียน โดยส่งเสริมและ สนับสนุนสถานศึกษาทุกสังกัด เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกรณีพิเศษแก่สถานศึกษาที่เสนอความประสงค์จะจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติ ในการเป็นโรงเรียนแกนนำในพื้นที่ เพื่อเป็นพี่เลี้ยงหรือช่วยเหลือการจัดการศึกษาแก่นักเรียนไร้สัญชาติ ตามความเหมาะสมและทันเวลา ส่วนด้านสถานที่ควรออกแบบอาคารสถานที่ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น อาคารเรียน ห้องสมุด ห้องพักรู ห้องกิจกรรมต่างๆ โรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์ สนามเด็กเล่น เรือนเพาะชำ และจำนวนห้องสุขา ให้พอเพียงและเหมาะสมกับจำนวนนักเรียน ตลอดจน การบำรุงรักษา ให้ปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมที่ดี อยู่เสมอ

ควรมีห้องเรียนสำหรับเด็กไร้สัญชาติโดยตรง เพื่อให้การสื่อสาร ทั้งด้านความมั่นคงและสุขภาพอนามัยของนักเรียนทุกคน ด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ควรจัดให้ได้อย่างครบครัน พอเพียงและเพียงพอ ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ ส่งเสริมนวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยสำนักงาน กศน. ร่วมกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม อบรมให้นักเรียนไร้สัญชาติ มีความรู้เรื่องเกี่ยวกับทักษะดิจิทัล และควรทำหลักสูตรวิชาชีพ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและตามความต้องการของผู้เรียน

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในครั้งต่อไป

1. ควรมีการทำวิจัยเรื่องการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษและเด็กพิการ
2. ควรมีการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางปฏิบัติในแต่ละจังหวัดหรือในแต่ละภาคของประเทศไทย
3. ควรทำวิจัยเรื่อง โรงเรียนเพื่อเด็กไร้สัญชาติ โดย โดยใช้ภาษาอาเซียนและภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน
4. ควรทำวิจัยเรื่องงบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาให้กับเด็กไร้สัญชาติ
5. ควรทำวิจัยเรื่องการติดตามชีวิตและความเป็นอยู่ของเด็กไร้สัญชาติเมื่อจบการศึกษาภาคบังคับ
6. ควรวิจัยศึกษารูปแบบการศึกษาเพื่ออาชีพที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ

## รายการอ้างอิง

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพศาล บรรจสุวรรณ์. (2558). *การนำนโยบายหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุบผา อนันต์สุชาติกุล. (2554). *รูปแบบและการจัดการศึกษาแก่ทายาทรุ่นที่สองของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- นิติพล คงสมบูรณ์. (2559). *ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2535). *สภาพการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนชายขอบในจังหวัดชายแดนของไทยที่ติดกับประเทศกัมพูชา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาพร ชาวสวน. (2563). *รูปแบบการจัดการศึกษาให้เด็กไร้สัญชาติในภาคตะวันออกของประเทศไทย*. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- แสงเทียน คำปัญญา. (2558). *สภาพปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยของจังหวัดเชียงใหม่*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่.
- ยุตติชน บุญเทศ. (2555). *ความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่ ประชาชน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา*. *วารสารการศึกษาและพัฒนาสังคม*, 8(1), 73-84.
- วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2557). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.
- Anderson, E. (2011). Democracy, Public Policy, and Lay Assessments of Scientific Testimony. *Episteme*, 8(2), 144-164.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Hargrove, E. C. (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, DC: Urban Institute.

สุภาพร ชาวสวน และไพฑูรย์ โปธิสว่าง

Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Jones, C. O. (1977). *An introduction to the study of public policy*. Massachusetts: Duxbury Press.

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park, Md.: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. California: University of California Press.