



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## หลักนิติธรรมกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

จัดทำโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ  
รหัส ๖๒๐๗๐๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗  
วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ<sup>๑</sup>

## ๑. บทนำ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าโลกของเรามีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก ทั้งทางด้านของเศรษฐกิจ ทางด้านสังคม อันหมายรวมถึงการศึกษา การสาธารณสุข วัฒนธรรม และทางด้านสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากสลับซับซ้อนต่อมวลมนุษยชาติและสังคมโลก ประชาคมโลกเห็นสอดคล้องต้องกันว่า ถ้าเราสามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้ให้เหลือน้อยแล้ว จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ คลายตัวลงอย่างมาก และนำมาซึ่งสันติภาพหรือสันติสุขของโลกในภาพรวมได้ นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่า ประเด็นที่เป็นคานงัดที่มีพลังมากพอที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ลดลงนั้น ได้แก่ การศึกษา เพราะการศึกษาเป็นจุดสำคัญที่ถ้าเกิดความเสมอภาคแล้ว จะทำให้ความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อันจะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมโลกลดลง ซึ่งเป็นความปรารถนาาร่วมกันของทุกประเทศทั่วโลก

สำหรับประเทศไทยนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๕๔ วรรคหก และมาตรา ๒๕๘ จ (๒) ที่กำหนดให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ส่วนหลักนิติธรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งของหลักธรรมาภิบาลอันจัดว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญมากของกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายที่ดีและเป็นธรรม ก็จะมีหลักการที่สำคัญมากอยู่ประการหนึ่งคือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครมีสถานะอย่างไรย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายของแผ่นดิน หลักนิติธรรมจึงถูกนำมาใช้ในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยปรากฏชัดเจนในหลากหลายประเด็น อันหมายรวมถึงหลักความเสมอภาคทางการศึกษาด้วย

## ๒. หลักนิติธรรม

### ๒.๑ ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม<sup>๒</sup> (The Rule of Law) ที่คนส่วนใหญ่แปลว่า “หลักการปกครองโดยกฎหมาย” เป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ซึ่งเกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด และได้มีการพัฒนาแนวคิดดังกล่าวเป็นรูปธรรมชัดเจนที่ประเทศอังกฤษ เมื่อค.ศ. ๑๒๑๕ ปรากฏอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้รับการพัฒนาจนเป็นที่รู้จักแพร่หลายโดยศาสตราจารย์ เอ.วี. ไดซี (A.V. Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดในปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียมหาราชินีนาถ โดยได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

<sup>๑</sup>จบการศึกษาแพทยศาสตรบัณฑิต คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตำแหน่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

<sup>๒</sup>นุรักษ์ มาประณีต, เอกสารบรรยาย : ศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยภายใต้หลักนิติธรรม, ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒

ประการแรก ต้องไม่มีระบบพระราช กล่าวคือ บุคคลจะถูกลงโทษต่อเมื่อได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายและได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมถูกบังคับโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมายของแผ่นดิน และอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มิใช่เป็นที่มาของกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับตามสิทธิเสรีภาพนั้นได้

ลอร์ดวูลฟ์ (Lord Woolf) อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (The Master of the Roll) และอดีตประมุขตุลาการ (Lord Chief Justice) ของประเทศอังกฤษ และเวลส์ ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ The Rule of Law ภาคปฏิบัติไว้ว่า สังคมใดก็ตามจะอยู่ได้ด้วยดีด้วยความสงบสุขโดยอาศัยหลักนิติธรรมนั้น ซึ่งมีกฎเกณฑ์อย่างไรบ้างย่อมแล้วแต่สถานการณ์ในแต่ละสังคมเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามอย่างน้อยที่สุดสังคมนั้นควรจะมีหลักสำคัญหกประการ ได้แก่ ประการแรกจะต้องมีศาลที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกันและส่งผลต่อไปยังหลักประการที่สอง คือ ศาลนั้นจะต้องประกอบไปด้วยผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ ตลอดจนมีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้ หลักประการที่สามศาลจะต้องมีการพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร โดยเมื่อศาลมีคำตัดสินหรือคำพิพากษาแล้ว หลักประการที่สี่ก็กำหนดให้จะต้องมีวิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวด้วย ส่วนหลักประการที่ห้า นั้น คือ ศาลต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล ซึ่งสอดคล้องกับหลักประการที่หก คือ กฎหมายที่ศาลใช้ต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม

ในส่วนความหมายของนิติธรรมตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ได้นิยามคำว่า “นิติธรรม”<sup>๓</sup> หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน”

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการของหลักนิติธรรมสากลก็คือ หลักการปกครองประเทศด้วยกฎหมายที่เป็นธรรม และเมืองคอร์ทตุลาการเป็นผู้พิทักษ์กฎหมายนั้น

## ๒.๒ หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๔</sup>

ความเป็นมาของหลักนิติธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายไทยนั้น ปรากฏให้เห็นตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ (ครองราชย์ พ.ศ.๒๔๑๑-๒๔๕๓) พระองค์ทรงปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ในทุกด้าน และหนึ่งในการปฏิรูปที่สำคัญคือ การปฏิรูประบบกฎหมาย มีการเปลี่ยนแปลงหลักการทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการด้วยกัน มีการตั้งโรงเรียนสอนกฎหมาย และได้ส่งพระราชโอรสและข้าราชการไทยเดินทางไปศึกษากฎหมายในยุโรป ซึ่งได้ส่งผลทางอิทธิพลความคิดต่อกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายไทยอย่างชัดเจน ความเปลี่ยนแปลงในลำดับถัดมาเกิดในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด อันถือเป็นการพลิกกระบวนการทัศน์ (Paradigm Shift) เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ในประเทศไทยที่ส่งผลให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐

<sup>๓</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔, (กรุงเทพฯ : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์, ๒๕๕๖), ๖๓๔

<sup>๔</sup>นุรักษ์ มาประณีต, เอกสารบรรยาย : ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยภายใต้หลักนิติธรรม, ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒

ที่ยืนยันหลักการสำคัญ ซึ่งเป็นคุณค่าสูงสุดในทางรัฐธรรมนูญของไทย ได้แก่หลักความเป็นราชอาณาจักร หลักประชาธิปไตย หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความมั่นคงในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ทางการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๘ ส่งผลให้เกิดการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ในปี พ.ศ.๒๕๔๙ มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นโดยอาศัยบทเรียนที่เกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขและรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ก็ได้รับความเห็นชอบโดยประชามติจากประชาชนและมีผลใช้บังคับ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือเป็นก้าวอย่างสำคัญทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทย คือเป็นครั้งแรกที่มีการรับรองหลักนิติธรรมโดยการตราไว้ในรัฐธรรมนูญ จากที่ก่อนหน้านี้จะเคยเป็นหลักการที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย แม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับอย่างชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ข้อความดังกล่าวนับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และกำหนดให้มีสภาพบังคับทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการยืนยันหลักเรื่องนิติธรรมว่ามีอยู่จริงและจะต้องได้รับการปฏิบัติจากผู้ปฏิบัติงานของรัฐทุกประเภท มิได้เป็นเพียงแนวความคิดหรือทฤษฎีในทางกฎหมายเท่านั้น

การรับรองหลักนิติธรรมที่กล่าวมานี้ ถือเป็นหลักการที่มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ และมีสภาพบังคับที่ได้รับการรับรองต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐) มาตรา ๓ วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งนอกจากจะเป็นการรับรองการมีอยู่จริงและมีสภาพบังคับของหลักนิติธรรมแล้วยังตอกย้ำด้วยว่าหลักนิติธรรมนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน

### ๓. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

เป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่าประเทศไทยประสบปัญหาในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด นอกจากปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการเมืองแล้ว การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญมากและอาจนับเป็นต้นทางของความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ และการศึกษาก็เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประเทศใดมีปัญหारेื่องการศึกษาจึงย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Development : IMD) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยในภาพรวมอยู่ในอันดับที่ ๒๘ จาก ๖๑ ประเทศ (สิงคโปร์ อันดับที่ ๔ และมาเลเซียอันดับที่ ๑๙) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่ในด้านการศึกษากลับตกต่ำอยู่ในอันดับที่ ๕๒<sup>๕</sup> ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่น่าพอใจและยังล้าหลังหลายๆประเทศ ทั้งด้านโอกาส คุณภาพ และประสิทธิภาพการจัดการศึกษา<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup>สถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Development : IMD), ๒๕๕๙. แหล่งที่มา <http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook/>

<sup>๖</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ.๒๕๕๘ (IMD๒๐๑๕), (กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค, ๒๕๕๙)



### ๓.๑ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอาจแบ่งได้เป็น ๒ มิติ คือ มิติทางด้านโอกาสทางการศึกษา และมิติคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งประเทศไทยประสบปัญหาทั้ง ๒ มิติดังกล่าว คือ คนที่มีรายได้น้อยจะมีโอกาสที่เข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่าคนที่มียาได้สูง เนื่องจากคนที่มียาได้น้อยมักจะอาศัยอยู่ในชนบทในถิ่นทุรกันดารที่มีสถานศึกษาจำนวนไม่มากนัก ประกอบกับมีระยะห่างระหว่างบ้านกับสถานศึกษาที่ค่อนข้างห่างไกล ทำให้ครอบครัวของผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงระบบการศึกษาได้น้อยกว่า โดยมีปัจจัยของเรื่องทรัพย์สินเงินทองเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ในส่วนมิติความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาก็เช่นเดียวกัน คนที่มีรายได้น้อยจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำกว่าคนที่มียาได้สูงเสมอ เนื่องจากสถานศึกษาที่มีคุณภาพมักจะตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและตัวจังหวัดเป็นส่วนมาก ทำให้ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะเดินทางมารับการศึกษาในสถานศึกษาที่มีคุณภาพดังกล่าวได้เนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์

จากความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาใน ๒ มิติดังกล่าว จึงทำให้เด็กและเยาวชนไทย (อายุ ๓-๑๗ ปี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนสำเร็จ การศึกษาภาคบังคับ และแม้สามารถสำเร็จการศึกษาภาคบังคับก็จะมีคุณภาพต่ำ ทำให้เด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสกลุ่มนี้เมื่อเติบโตขึ้นมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือ (ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ) ซึ่งจะมีรายได้น้อย ไม่สามารถดูแลตนเองและครอบครัวได้ จึงตกเป็นภาระของภาครัฐและสังคมในการดูแลช่วยเหลือต่อไปไม่จบสิ้น เนื่องจากครอบครัวเหล่านี้จะมีลูกหลานที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา และจะเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ครอบครัวดังกล่าวอยู่ในวงจรซ้ำซากของความทุกข์และความยากจน

### ๓.๒ รัฐธรรมนูญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งนอกจากจะมีการบัญญัติเรื่องหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓ วรคสองแล้ว จะพบว่าได้มีการใช้หลักนิติธรรมในการเขียนรัฐธรรมนูญในหมวดต่างๆ อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในหมวดที่ ๕ หน้าที่ของรัฐ และหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ซึ่งในที่นี่จะขอเน้นถึงหลักนิติธรรมที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการพยายามทำให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาแก่พลเมืองไทยทุกคน

รัฐธรรมนูญในหมวดที่ ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๔ เป็นหัวใจสำคัญที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ โดยที่มาตรา ๕๑ กำหนดว่าถ้าการใดเป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการได้

สาระสำคัญในมาตรา ๕๔ ทั้งหกรวรรคจะมีเนื้อหาที่กล่าวถึงอย่างสอดคล้องและต่อเนื่องกันไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาดังนี้

วรรคแรก รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่เด็กอนุบาลตั้งแต่อายุ ๔ ปี ให้ได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย จนจบการศึกษาภาคบังคับคือชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น รวมระยะเวลา ๑๒ ปี โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

วรรคสอง รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการดูแลและพัฒนา (ไม่ใช่จัดการศึกษาเหมือนในวรรคแรก) เด็กอายุ ๐-๓ ปี ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายในชั้นอนุบาลต่อไป แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจึงมิได้กำหนดให้รัฐดำเนินการโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

วรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุน ให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อย ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการ ให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

เป็นการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วตามวรรคหนึ่งได้มีโอกาสได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ ให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณแผ่นดิน จึงมิได้กำหนดให้รัฐดำเนินการโดยมิได้เก็บค่าใช้จ่าย หากแต่ให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่จะร่วมกันระดมทรัพยากรมาดำเนินการ ดังกล่าว

วรรคสี่ การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

เป็นการเน้นให้การจัดการศึกษามีผลให้ประชาชนเป็นพลเมืองคุณภาพ โดยมีความสมดุลพอเหมาะพอดีระหว่างความเป็นคนดีและคนเก่ง

วรรคห้า ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา ตามความถนัดของตน

เป็นการกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติธรรม โดยเฉพาะในมิติความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติและแก้ปัญหาผู้ยากไร้ด้วยโอกาสให้ได้รับความเสมอภาคทางการศึกษา คือให้รัฐดำเนินการให้เด็กเล็ก (อายุ ๐-๓ ปี) ในวรรคสอง และประชาชนในวรรคสามเฉพาะกลุ่มที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา

วรรคหก ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุน เป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

เป็นการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เขียนมาตราอีก ๒ มาตราเพื่อสนับสนุนให้การจัดการศึกษาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๕๔ ทั้ง หกวรรคดังนี้

มาตรา ๒๕๕ จ. ด้านการศึกษา (๒) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

โดยกำหนดให้รัฐตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นภายใน ๑ ปี

มาตรา ๒๖๑ ในการปฏิรูปตามมาตรา ๒๕๘ จ. ด้านการศึกษา ให้มีคณะกรรมการที่มี ความเป็นอิสระคณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้ คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่หลายประการด้วยกัน เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จ โดยหนึ่งในหน้าที่ดังกล่าว คือการร่างและผลักดันให้ เกิดพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งได้ผ่านสภานิติบัญญัติและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้แล้ว

### ๓.๓ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๖๑

พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑ และเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๑ เป็นต้นไป ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่ง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น โดยกำหนด อย่างเป็นขั้นตอนในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังนี้

#### ๑) มาตรา ๕๔ วรรคหก บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ

- ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์
- ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา
- เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู

และได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน ร่วมกับใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี สนับสนุนให้มีเงินไหลเข้าสู่กองทุนให้เพียงพอที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ดังกล่าวข้างต้น

๒) มาตรา ๒๕๘ จ. ด้านการศึกษา (๒) บัญญัติให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐) ซึ่งเป็นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาเป็นมาตรการเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายดังกล่าว โดยเร็ว

๓) มาตรา ๒๖๑ บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีความอิสระคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการร่างกฎหมาย ตามที่กำหนด ให้คณะกรรมการดำเนินการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะ ตลอดจนร่างกฎหมายเพื่อส่งให้ฝ่าย บริหาร คือคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูป การศึกษา จำนวน ๒๕ คน โดยมีศาสตราจารย์กิตติคุณจรูญ สุวรรณเวลา เป็นประธาน โดยประกาศในราช กิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ให้มีวาระการปฏิบัติหน้าที่ ๒ ปี และมีอำนาจหน้าที่ ๘ ประการ โดยอำนาจหน้าที่ประการที่ ๕ ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ใน การช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพครูตามมาตรา ๕๔ วรรคหกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ต่อไป ซึ่งต่อมาคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกองทุนขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยมีอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ โดยประการที่สำคัญได้แก่ประการที่ ๑ ให้ คณะอนุกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำ



ข้อเสนอแนะร่างกฎหมายจัดตั้งกองทุนที่ใช้สำหรับช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมไปถึงเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู ตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากพิจารณาแล้วมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการนั้น ก็ให้เสนอร่างกฎหมายมาเพื่อให้คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาพิจารณา

คณะอนุกรรมการกองทุนภายใต้คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้ศึกษาข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง สถิติต่างๆ ที่จำเป็น ตลอดจนเอกสารทางวิชาการและผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้ลงพื้นที่จริงเพื่อรับฟังปัญหาตลอดจนความคิดเห็นของประชาชนทุกภูมิภาคและครบทุกภาคส่วนที่สำคัญ อาทิเช่น ตัวนักเรียนนักศึกษา พ่อแม่ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ครูอาจารย์ผู้บริหารการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาสังคม ภาควิชาการ เป็นต้น ทำให้ได้ข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

๑. การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในลำดับต้นที่จะส่งผลให้การพัฒนาพลเมืองหรือทรัพยากรมนุษย์ทุกช่วงวัยมีคุณภาพ อันจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ประสบความสำเร็จไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการสาธารณสุข ด้านดูแลสิ่งแวดล้อม และด้านการเมือง

๒. ประเทศไทยยังมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอยู่มาก ทำให้การบรรลุผลเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา อันจะส่งผลถึงคุณภาพของพลเมืองไทยไปได้อย่างยากลำบาก โดยปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนมีรายได้น้อย และเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสในมิติต่างๆ อันส่งผลให้ลูกหลานในลำดับถัดไปของครอบครัวดังกล่าวประสบปัญหาการได้รับการพัฒนาเป็นพลเมืองคุณภาพเช่นเดียวกับรุ่นพ่อแม่

๓. แนวทางที่สำคัญประการหนึ่งในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา คือ การมีทรัพยากรที่สนับสนุนการศึกษาอย่างเพียงพอ และการออกแบบระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาให้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือจัดให้มีการกระจายของทรัพยากรอย่างชาญฉลาด ให้ปรากฏผลลัพท์สูงสุดท้ายว่าประชาชนทุกกลุ่มได้เข้าถึงระบบการศึกษาต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน และได้มีโอกาสพัฒนาตนเองให้เต็มตามศักยภาพที่ตนเองมี ผ่านการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกันทั้งประเทศ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ใช้หลักนิติธรรมประกอบอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญทั้งที่ปรากฏถ้อยคำหลักนิติธรรมตรงๆ และที่นำความหมายของหลักนิติธรรมไปใช้ในการเขียนมาตราต่างๆ จึงปรากฏตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องหลักนิติธรรมที่จะทำให้ประชาชนคนไทยทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะมาจากเหตุปัจจัยความแตกต่างเรื่องใดก็ตาม การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ คือการออกพระราชบัญญัติ เพื่อส่งต่อให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาภายใต้ขอบเขตและหลักนิติธรรมที่เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายจึงเกิดอย่างเป็นรูปธรรม มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน มีการกำหนดเป้าหมาย วิธีดำเนินการ ตลอดจนการติดตามเพื่อประเมินผลอันจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาให้การศึกษาไทยดีขึ้น มีคุณภาพสูงขึ้น และที่สำคัญคือมีความเสมอภาคมากขึ้น โดยผ่านระบบและกลไกหลายด้านด้วยกัน กล่าวเฉพาะเรื่องกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ประการแรก สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยจากรายงานเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ..... ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา<sup>๗</sup> พบว่าประเทศไทยมีเด็กและเยาวชนอายุ ๓-๑๗ ปี ที่ด้อยโอกาสมากกว่า ๓ ล้านคน อันหมายรวมถึงเด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และกลุ่มที่อยู่ในระบบการศึกษาจนจบการศึกษาภาคบังคับแบบไม่ได้คุณภาพ อันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความพิการ

<sup>๗</sup> คณะอนุกรรมการกองทุน คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, เอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี,



ทางด้านร่างกายและบกพร่องของสติปัญญา ความด้อยโอกาสทางสังคม และปัญหาของครอบครัว ซึ่งนับเป็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามิติโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา ในส่วนมิติคุณภาพการศึกษาก็เป็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอีกมิติหนึ่งที่ส่งผลกระทบรุนแรงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามิติของโอกาส ประเทศไทยเราพบว่าการวัดระดับคุณภาพการศึกษาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ซึ่งจัดการสอบ Programme for International Student Assessment (PISA) ประจำปี ๒๕๕๘ พบว่าเด็กนักเรียนไทยอายุ ๑๕ ปี สอบตามมาตรฐานทักษะการคิดอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นยิ่งยวดในการศึกษาและประกอบอาชีพในศตวรรษที่ ๒๑ ถึงร้อยละ ๔๖.๗ ซึ่งเป็นสัดส่วนตัวเลขที่ใกล้เคียงกันมากกับครอบครัวประชาชนที่มีรายได้ต่ำร้อยละ ๔๐ ซึ่งมาจากข้อมูลการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (พ.ศ.๒๕๕๔) สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ PISA ๒๐๑๕ Results : Excellence and Equity in Education (Volume ๑) (ภาพที่ ๑ : สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย)



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (2554) สนง.สถิติแห่งชาติ และ PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education (Volume 1)

ภาพที่ ๑ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย

ประการที่สอง กลุ่มเป้าหมายหลักที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเข้าไปดูแลนั้น มาจากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.๒๕๕๘) (ภาพที่ ๒ : สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย)



ภาพที่ ๒ : สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย

คณะกรรมการอิสระจึงได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ออกเป็น ๙ กลุ่มเป้าหมายดังต่อไปนี้

๑. เด็กเล็ก (๐-๒ ปี) ที่อยู่ในครอบครัวที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ ๔๐ ของประเทศ (Bottom 40) ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๗๗๐,๐๐๐ คน
๒. เด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย
  - ๑) เด็กก่อนวัยเรียนที่ยังไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาก่อนวัยเรียนซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐดำเนินการจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจำนวนประมาณ ๒๓๐,๐๐๐ คน
  - ๒) เด็กวัยเรียนการศึกษาภาคบังคับนอกระบบการศึกษาจำนวนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน
๓. เด็กเยาวชนยากจนในระบบการศึกษา
  - ๑) เด็กก่อนวัยเรียนในโรงเรียนอนุบาลที่อยู่ในครอบครัวยากจนจำนวนประมาณ ๖๑๐,๐๐๐ คน
  - ๒) นักเรียนยากจนในระบบการศึกษาภาคบังคับทุกสังกัด ๑.๘ ล้านคน
  - ๓) นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ ปวช. ที่มีฐานะยากจนจำนวนประมาณ ๓๖๐,๐๐๐ คน
๔. เยาวชนอายุ ๑๕-๑๗ ปีที่ไม่ศึกษาต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. หรือ กศน. หลังสำเร็จการศึกษาภาคบังคับอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน
๕. ครูในพื้นที่ห่างไกลและครูผู้ดูแลเด็กเยาวชนกลุ่มเป้าหมายของกองทุน
๖. เยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์อายุ ๑๘-๒๕ ปีที่ไม่ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ปวส. หรือ กศน. หลังสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน

การที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเน้นกลุ่มเป้าหมายหลักทั้งเก้า ก็เพื่อที่จะมุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในทุกช่วงวัย โดยเริ่มตั้งแต่คลอดออกมาเป็นทารกจนอายุครบ ๒ ปีบริบูรณ์ ซึ่งอยู่ในครอบครัวฐานะยากจน (๗๗๐,๐๐๐ คน) ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่กองทุนจะต้องเข้าไปดูแลเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดาด้วย เพราะมีข้อมูลและงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าถ้ามารดาที่ตั้งครรภ์ไม่ได้รับสารอาหารที่เพียงพอและมีคุณภาพ ตลอดจนไม่ได้รับการดูแลจากแพทย์โดยการฝากครรภ์แล้ว จะทำให้ทารกที่คลอดออกมามีระดับสติปัญญาต่ำกว่าทารกที่มารดาได้รับสารอาหารและมีการฝากครรภ์ที่ครบถ้วน ซึ่งจัดเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญยิ่งในการทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และจะยิ่งขยายผลความเหลื่อมล้ำให้กว้างออกไปเรื่อยๆ ในช่วงระยะเวลาต่อมา แต่ด้วยข้อจำกัดในการเขียนกฎหมายและการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่ตัวเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดา ทำให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายกลุ่มแรกเริ่มต้นที่ทารกแรกเกิดซึ่งมีสภาพเป็นบุคคลทางกฎหมายแล้ว แต่ได้มีการบันทึกว่าขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักและรัฐพึงจัดสรรงบประมาณลงไปที่มารดาตั้งครรภ์โดยหวังผลทั้งสุขภาพของมารดา และความพร้อมของทารกที่จะเกิดขึ้นมาได้รับการดูแลและพัฒนา เพื่อที่จะได้รับการศึกษาที่มีความเสมอภาคต่อไปได้

ในกลุ่มเป้าหมายถัดมาได้แก่เด็กก่อนวัยเรียน (อายุ ๓-๕ ปี) ซึ่งตรงกับ การดูแลและพัฒนาในช่วงอนุบาล กองทุนก็จะเข้าไปดูแลครอบครัวที่ไม่สามารถดูแลบุตรหลานตนเองได้อย่างมีคุณภาพและต้องพึ่งการเข้ารับการดูแลในชั้นอนุบาล แต่ไม่สามารถส่งเข้าชั้นอนุบาลได้ (๒๓๐,๐๐๐ คน) รวมทั้งเด็กที่เข้าชั้นอนุบาลได้ แต่ครอบครัวขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างมากจนไม่สามารถส่งบุตรหลานมาเรียนชั้นอนุบาลได้อย่างสม่ำเสมอ (๖๑๐,๐๐๐ คน)

ในกลุ่มเป้าหมายการศึกษาภาคบังคับ (อายุ ๖-๑๔ ปี) กองทุนจะเข้าไปดูแลเด็กนอกระบบการศึกษา ซึ่งเกิดจากเด็กประสบปัญหาต่างๆ จนต้องออกจากการศึกษากลางคัน (๒๐๐,๐๐๐ คน) และเด็กที่ยังคงสามารถอยู่ในระบบการศึกษาได้แต่มาโรงเรียนได้ไม่สม่ำเสมอ ทำให้ผลการเรียนตกต่ำ (๑,๘๐๐,๐๐๐ คน) ซึ่งได้รวมกลุ่มนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ (พิการทางกายและบกพร่องทางการเรียนรู้) จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ คนไว้ด้วยแล้ว

ในกลุ่มเป้าหมายเยาวชนที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้ว (อายุ ๑๕-๑๗ ปี) กองทุนจะเข้าไปดูแลเยาวชนที่ไม่ได้ศึกษาต่อ (๒๔๐,๐๐๐ คน) ให้มีโอกาสดูแลพัฒนาตนเองเพื่อที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยเป็นแรงงานที่มีฝีมือ หรือได้รับการศึกษาทั้งในระบบหรือนอกระบบเพื่อให้สามารถดูแลตนเองและครอบครัวอย่างมีคุณภาพได้ต่อไป นอกจากนี้จะเข้าไปดูแลเยาวชนที่กำลังเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้สามารถศึกษาเล่าเรียนได้อย่างมีคุณภาพ

ในกลุ่มเป้าหมายสุดท้ายที่กองทุนจะเข้าไปดูแลได้แก่เยาวชนในวัยแรงงาน (อายุ ๑๘-๒๕ ปี) ซึ่งมีผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ทำให้ได้รับการศึกษาที่ด้อยคุณภาพมาโดยตลอด ทำให้ต้องมีการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อยกระดับเป็นแรงงานที่มีฝีมือ อันจะสร้างรายได้แก่ตนเองและครอบครัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ครอบครัวในอนาคตพ้นจากสภาวะขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่งจะส่งผลให้บุตรหลานของครอบครัวดังกล่าวหลุดพ้นกับดักความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้สำเร็จ

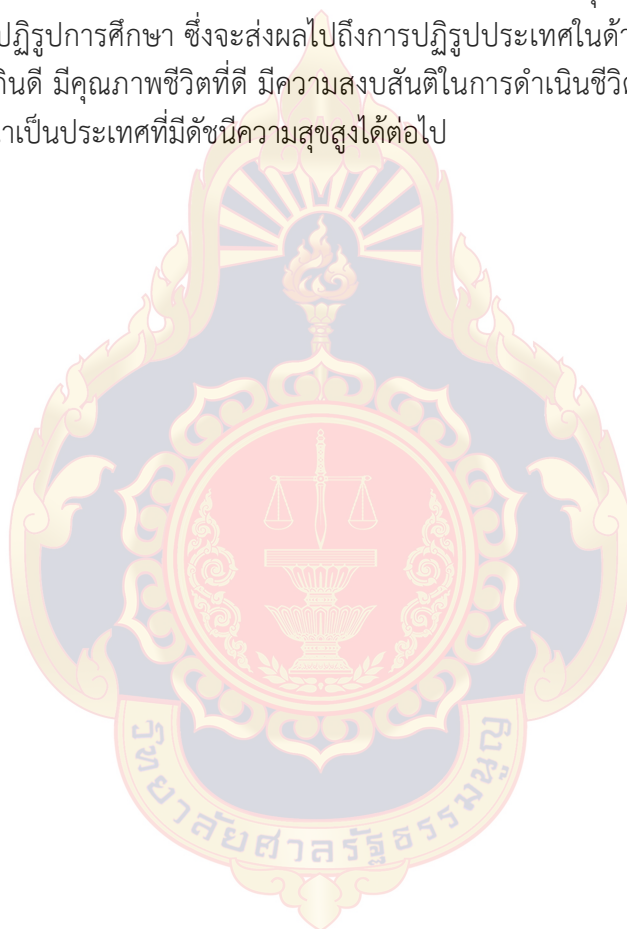
มีงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่สรุปตรงกันว่า การลงทุนเพื่อการศึกษาในเด็กและเยาวชนจะมีความคุ้มค่ามากกว่าการลงทุนพัฒนาแรงงานไร้ฝีมือเมื่อเป็นผู้ใหญ่แล้ว กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงได้เน้นความสำคัญลงไปที่กลุ่มเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

ผลดีของการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษานั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการสาธารณสุข ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสู่ความเสมอภาคทางด้านการเมืองและกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย ทำให้ความคิดเห็นหรือความรู้สึกแตกแยกหรือความไม่สามัคคีปรองดองของคนในชาติลดลงได้อย่างเป็นรูปธรรม



## ๔. บทสรุป

หลักนิติธรรมอันเป็นหลักสำคัญที่จะทำให้การสร้างกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายมีความครบถ้วน สมบูรณ์ เหมาะสมกับประชาชนทุกกลุ่ม โดยมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และทัศนคติความเชื่อของคนในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ใช้หลักนิติธรรมเป็นส่วนสำคัญในการบัญญัติมาตราต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาของประชาชนทุกเพศ ทุกวัย และได้มีการกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายให้เกิดการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก จึงนับเป็นเรื่องที่น่ายินดีและเป็นความหวังของทุกคนที่จะได้เห็นหลักนิติธรรม ร่วมในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะส่งผลไปถึงการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำมาซึ่งความอยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสงบสันติในการดำเนินชีวิตของประชาชน และทำให้ ประเทศไทยสามารถพัฒนาเป็นประเทศที่มีดัชนีความสุขสูงได้ต่อไป





## บรรณานุกรม

๑. คณะอนุกรรมการกองทุน คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. เอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี
๒. นุรักษ์ มาประณีต. เอกสารบรรยาย : ศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยภายใต้หลักนิติธรรม. ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒
๓. ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์, ๒๕๕๖
๔. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Development : IMD), ๒๕๕๙. แหล่งที่มา <http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook/>
๕. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ. ๒๕๕๘ (IMD๒๐๑๕). กรุงเทพฯ : ฟริกหวานกราฟฟิค, ๒๕๕๙

