



วารสารอิเล็กทรอนิกส์
ทางการศึกษา

OJED, Vol.10, No.3, 2015, pp.452-466

OJED
An Online Journal
of Education
<http://www.edu.chula.ac.th/ojed>

วิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว THE EVOLUTION OF MIGRANT CHILD EDUCATION POLICY

นายสพลกิตต์ สังข์ทิพย์ *

Saphonkit Sungthip

ผศ.ดร.ปองสิน วิเศษศิริ **

Asst. Prof. Pongsin Viseshsiri, Ph.D.

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว 2) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว และ 3) เพื่อนำเสนอแนวโน้มของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นการวิจัยเอกสาร โดยมีแหล่งข้อมูลคือ เอกสารนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของเด็กต่างด้าวตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2491 จนถึง พ.ศ.2557 เป็นระยะเวลา 66 ปี เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ 1) แบบบันทึกข้อมูล 2) แบบวิเคราะห์เอกสาร โดยการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยคือการวิเคราะห์เนื้อหา การจัดระเบียบข้อมูล และการสรุปความ

ผลการวิจัยพบว่า 1) มีกฎหมาย นโยบายและระเบียบที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2491 – ปัจจุบันจำนวน 17 ฉบับ 2) นโยบายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากองค์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิก และนำนโยบายเหล่านั้นมาขยายผลปฏิบัติต่อไปในประเทศไทย โดยในยุคแรกเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับบุคคลต่างด้าววัยทำงานมากกว่า ซึ่งต่อมาเริ่มมีความเฉพาะเจาะจงสำหรับเด็กมากยิ่งขึ้น และนโยบายทางการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าวมียุคสมัยน้อยและไม่ค่อยมีความเปลี่ยนแปลงมากเท่าใดนักนอกจากนี้ยังเป็นนโยบายที่ไม่ได้อิงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 3) แนวโน้มของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในอนาคต ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างจริงจังด้านการจัดการศึกษาในสังคมแบบพหุวัฒนธรรม โดยการกำหนดนโยบายเพื่อรองรับกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และต้องทำการพัฒนาศักยภาพของเด็กต่างด้าวให้กลายเป็นกำลังสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศต่อไป

* นิสิตมหาบัณฑิตสาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-mail Address: saphonkit@hotmail.com

**อาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-mail Address: v.pongsin@gmail.com

ISSN1905-4491

Abstract

This study has three major purposes: 1) to investigate related literatures and studies of migrant child education policy 2) to study the evolution of migrant child education policy 3) to present trends of migrant child education policy that study with historical research methodology to conduct documents analysis of migrant child education law and policy for 66 years from 1948-2014 were selected for this investigation. Data were collected by 1) data forms 2) document analysis forms and examined by content analysis, data display and conclusion drawing

The results were as follows: 1) there have been 17 issues of migrant child education law and policy since 1948, 2) migrant child education policy of Thailand originates from the participation of Thailand and other international organizations and import policies to be used in the country. At first, educational policy for migrants who are in the working age was mostly adopted. Later, educational policy for migrant children has been emphasized more. However, there is not a lot of educational policy for migrant children and there are not many changes in policy. Also, migrant child education policy is not based on the change of politics, 3) the study discovered that the future trend of migrant child education policy in Thailand has to be seriously planned in order to be used for practical purposes in the rapidly changing multicultural society and help the country to develop the potential of migrant children.

คำสำคัญ: วิวัฒนาการ, นโยบายการศึกษา, เด็กต่างด้าว

KEYWORDS: EVOLUTION / EDUCATION POLICY / MIGRANT CHILD

บทนำ

ประเทศไทยมีผู้อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างมากมาย ซึ่งมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การสู้รบกันภายในประเทศ ความขัดแย้งในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศกัมพูชา ลาวและเวียดนาม ในพ.ศ. 2518 การปราบปรามชนกลุ่มน้อยของประเทศพม่า โดยคนกลุ่มนี้อพยพเข้ามาในลักษณะของการหนีภัยจากประเทศต้นทาง โดยเข้ามาในลักษณะของผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอย่างไม่เป็นทางการหรือผิดกฎหมาย ซึ่งคนเหล่านี้ได้นำลูกหลานติดตามมา หรือเป็นเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากแม่ต่างด้าวที่เข้ามาตั้งรกรากภายในประเทศไทย และยังมีเด็กจำนวนมากทั่วประเทศที่ต้องกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติทั้งที่เกิดในประเทศไทย พ่อแม่มีสัญชาติไทย แต่ไม่ได้ไปแจ้งเกิด เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินขั้นตอนการแจ้งเกิด หรือการทำเอกสารสูญหายไป ซึ่งเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรก็เท่ากับ การไม่มีตัวตน ไม่มีหลักฐานเพื่อยืนยันสิทธิใด ๆ ของตนเองทั้งสิ้นบนแผ่นดินประเทศไทยหรือแผ่นดินไหน (ดุสิต เมนะพันธ์, 2552)

ลูกหลานที่ติดตามและกำเนิดในประเทศไทยของกลุ่มคนต่างด้าวล้วนไม่ได้มีสัญชาติ และมีจำนวนเด็กต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากมาพักอาศัยภายในประเทศไทยแล้วไม่มีการคุมกำเนิด เพราะไม่รู้วิธีวางแผนครอบครัวและไม่ได้รับคำแนะนำในการดูแลสุขภาพ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2550) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของเด็กต่างด้าวเหล่านี้โดยสรุปเป็น

ประเด็นสำคัญๆ หลายประการ ปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาทางการศึกษาและการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกัน เด็กต่างด้าวบางคนมีปัญหาในการอยู่ร่วมกับคนไทย อันมีสาเหตุเนื่องมาจากทัศนคติของคนไทยบางคน ที่เห็นว่าเด็กต่างด้าวที่กำเนิดในประเทศไทยหรืออพยพตามพ่อแม่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นเป็นภาระ จึงควรส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่เรียนรู้ค่านิยมและวัฒนธรรมไทยจากสื่อต่างๆ หลายคนพูดภาษาไทยได้ แต่อ่านเขียนไม่เป็น การเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสมและการไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาทำให้เด็กไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร เมื่อโตขึ้นก็กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ไม่มีทั้งทักษะชีวิตและไม่มีความมั่นใจในตนเอง แม้ว่าเด็กหลายคนหวังที่จะมีอนาคตที่ดี

รัฐบาลไทยได้มีนโยบายในเรื่องสิทธิในการเรียนหนังสือของคนต่างด้าว โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ส่งผลให้คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า และแรงงานข้ามชาติรวมถึงบุตรหลานของกลุ่มคนเหล่านี้ทั้งหมดสามารถลงทะเบียนเรียนหนังสือในสถานการศึกษาของรัฐได้ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน 2548 แต่ทว่า รัฐบาลก็ประสบปัญหาในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติ กล่าวคือ ลูกหลานของประชากรต่างด้าวกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐได้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนมากไม่ยอมรับเด็กเหล่านี้เข้าเรียน เพราะเกรงว่าจะเกิดปัญหาต่างๆ หรือความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นรายหัวของเด็กต่างด้าว

การศึกษานโยบายด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว จึงมีความสำคัญต่อการจัดศึกษา ที่ทำให้เห็นความเคลื่อนไหวในการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ในการให้ความสำคัญด้านการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวในอดีต เพื่อเป็นรากฐานในการมองการศึกษาในปัจจุบันและจะเป็นแนวโน้มของนโยบายการจัดการศึกษาในอนาคตที่ดีของเด็กต่างด้าว

ในปัจจุบัน จากการศึกษาเบื้องต้น ยังไม่พบการรวบรวมนโยบายด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวที่จัดทำเป็นแผนผังกราฟิก (Graphic Organizers) ในรูปแบบเส้นเวลา (Timeline) ที่แสดงวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลง หรือสิ่งที่เกิดขึ้นของนโยบายด้านการศึกษาอย่างเป็นลำดับอย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้ได้สาระในการที่จะส่งผลการจัดการศึกษาของเด็กต่างด้าวในไทย การจะจัดกระทำข้อมูลให้เป็นระบบที่ชัดเจนเป็นแผนผังกราฟิกในรูปแบบเส้นเวลา (Timeline Graphic Organizers) จะเป็นข้อมูลสารสนเทศให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาได้อย่างดียิ่ง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาเอกสารที่กล่าวถึงนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว
2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว
3. เพื่อนำเสนอแนวโน้มของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเอกสารที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับวิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว ระหว่าง พ.ศ.2491 - ปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันในที่นี้ หมายถึง พ.ศ. 2557 ในประเด็นของนโยบายกฎหมาย พระราชบัญญัติ ด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นการศึกษานโยบายรัฐบาล และนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Research) ซึ่งเป็นการวิจัยเอกสาร (Document Research) เพื่อศึกษาเหตุการณ์ในอดีตให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเหตุการณ์ เวลา และลำดับก่อนหลังเพื่อความเข้าใจในเหตุการณ์เหล่านั้น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้มีประชากร หรือ แหล่งผู้ให้ข้อมูลคือ เอกสารนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเด็กต่างด้าว ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2491 จนถึง พ.ศ.2557 เป็นระยะเวลา 66 ปี โดยศึกษาจากเอกสารที่เปิดเผยได้เป็นหลัก เนื่องจากเอกสารบางอย่างและบางประเภทที่ไม่ปรากฏและเป็นเอกสารปกปิดจึงไม่สามารถเข้าถึงเอกสารนั้นได้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบบันทึกข้อมูล ที่ประกอบด้วยการบันทึกแหล่งที่มา รายการอ้างอิง ประเด็น หลักการ และ เนื้อความ/เหตุการณ์
2. แบบวิเคราะห์เอกสารที่ผู้วิจัยพัฒนาจากแนวทางการวิเคราะห์สาระของ Krippendorff (1980) และ พรชูลี อาชาวำรุง (2540)

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม และลดทอนข้อมูลอย่างมีระบบเพื่อให้ได้สาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการวิจัย ดังนี้
2. การจัดระเบียบข้อมูล (data display) จัดกระทำข้อมูลที่วิเคราะห์และลดทอนข้อมูลให้เป็นลำดับต่อเนื่อง
3. การสรุปความ (Conclusion Drawing) เป็นการให้ความหมาย ตีความข้อมูล โดยให้เหตุผลและข้อเท็จจริง

จากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล ข้างต้น การวิจัยครั้งนี้ได้แบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

- ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว
- ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาเอกสารที่กล่าวถึงนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว
- ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์วิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว
- ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์แนวโน้มของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

ผลการวิจัย

ตอนที่ 1 บริบททางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว

การศึกษาเอกสาร และรายละเอียดเกี่ยวกับคนต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นช่วงเวลาใหญ่ๆ ได้ 2 ช่วงคือ ประเทศไทยช่วงก่อนมีกฎหมายและช่วงหลังมีกฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าว โดยช่วงก่อนมีกฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าวเป็นสมัยที่ประเทศไทยยังไม่มีอาณาเขตการปกครองและการสำรวจจำนวนประชากรที่แน่นอน จึงทำให้การใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติและเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ แรงงานในสมัยนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ทั้งแรงงานทาส แรงงานรับจ้าง และแรงงานเชลยศึก

คนต่างด้าวกลุ่มที่มีจำนวนมาก และเข้ามามีบทบาทสำคัญในประเทศไทยเกิดจากการติดต่อทางการค้าระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคซึ่งรวมถึงประเทศจีน โดยเฉพาะการติดต่อค้าขายกับจีนนั้นมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกิดการหลั่งไหลของผู้อพยพซึ่งเป็นแรงงานจากประเทศจีน เนื่องมาจากการรุกรานจากชาติตะวันตกในประเทศจีน และภัยธรรมชาติ ประกอบกับประเทศไทยมีความต้องการที่จะใช้แรงงานกรรมกร ส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นสวรรค์ของตลาดแรงงานที่มาจากประเทศจีน

คนต่างด้าวในสมัยนั้นมีทั้งแรงงานไร้ฝีมือ เช่น แรงงานจากประเทศจีนที่เข้ามาทำงานเป็นกรรมกร และแรงงานที่มีฝีมือ และมีความเชี่ยวชาญจนบางรายสามารถเข้ามารับราชการและเป็นที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น โรแลง ยัคแมงส์ 17 (Gustave Rolin-Jaequemyns) หรือเจ้าพระยาอภัยราชา-สยามานุกุลกิจ ซึ่งเข้ามารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั่วไป ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าแรงงานต่างด้าวมีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ความเจริญ ความรุ่งเรือง มาตั้งแต่ครั้งในอดีต

แนวคิดเรื่องคนต่างด้าวที่มีการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศนำไปสู่ประเด็นทางความแตกต่างทางวัฒนธรรม และประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสิ่งสำคัญอยู่ที่การจัดการกับความยากลำบากในการอาศัยอยู่ในประเทศอื่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการปกป้องตนเองจากความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ เพราะเมื่อคนต่างด้าวตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศใดๆ ย่อมที่จะได้รับผลกระทบในการดำเนินชีวิตและโอกาสทางด้านต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สุภางค์ จันทวานิช (2544) ได้กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวว่าแบ่งได้เป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ 2) ผลกระทบทางด้านการเมือง 3) ผลกระทบทางด้านสังคม 4) ผลกระทบทางด้านวัฒนธรรม 5) ผลกระทบทางด้านกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เป็นผลกระทบในแง่บวก กล่าวคือ คนต่างด้าว หรือผู้ย้ายถิ่นจะได้อาศัยและได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีเงินออมส่งกลับไปให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องในประเทศต้นทาง ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าวกลายเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกันระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

2) ผลกระทบทางด้านการเมืองพบว่า นโยบายรัฐของประเทศปลายทางอาจปรับเปลี่ยนไปตามสภาพความขาดแคลนแรงงาน บางช่วงรัฐอาจกำหนดนโยบายต้อนรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ แต่ในบางช่วงรัฐก็อาจปิดกั้นหรือทำการขังไล่แรงงานต่างชาติ ซึ่งผลกระทบทางด้านการเมืองที่สำคัญคือ ผลกระทบต่อสิทธิ และการปฏิบัติของรัฐต่อแรงงานเหล่านั้น

3) ผลกระทบทางด้านสังคม การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวส่งผลกระทบต่อระบบสังคมของประเทศคือทำให้เกิดชุมชนทางชาติพันธุ์ (Ethnic Enclave) ซึ่งเป็นชุมชนของผู้ย้ายถิ่นที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ใช้ภาษาพูดและมีขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกัน ชุมชนนี้จะสร้างกลไกเพื่อติดต่อสื่อสารภายในกลุ่ม และสร้างเครือข่ายที่จะทำให้คนต่างด้าวมີคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

4) ผลกระทบทางด้านวัฒนธรรม ได้แก่ การปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของประเทศปลายทางและการรักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตน ซึ่งการเริ่มต้นชีวิตใหม่ในประเทศปลายทาง คนต่างด้าวจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้และมีงานทำ เช่น การเรียนรู้ภาษาเพื่อการสื่อสาร การเรียนรู้กฎระเบียบ การใช้บริการสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาทักษะในการทำงาน ซึ่งในขณะเดียวกันก็ยึดถือเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนไว้ โดยมีการแสดงออกทางวัฒนธรรมที่เห็นได้ชัดเจน คือภาษาและอาหาร

5) ผลกระทบทางด้านกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะระบุสถานภาพของคนต่างด้าว ตลอดจนสวัสดิการสังคมที่จะได้รับ เช่น สิทธิในการรับบริการทางด้านสาธารณสุข สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงข่าวสาร กฎหมายดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐ

ดังนั้นจะเห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินการใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ โดยเฉพาะด้านกฎหมายที่รัฐจำเป็นต้องมีความชัดเจนทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และระเบียบต่างๆ และด้านการนำสู่การปฏิบัติที่มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลให้คนต่างด้าวมີคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างไม่เบียดเบียนประชาชนของรัฐที่อยู่มาก่อนหน้า

ตอนที่ 2 เอกสารที่กล่าวถึงนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

การจัดการศึกษาสำหรับประชาชนในประเทศจำเป็นต้องกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาที่ชัดเจนเพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางหรือเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษา และเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดนโยบายการศึกษาหรือแนวทางการดำเนินการศึกษาจะปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น แผนพัฒนาประเภทต่าง ๆ ทั้งที่เป็นแผนพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเฉพาะด้าน เช่นแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาชนบท เป็นต้น นอกจากนั้น นโยบายทางการศึกษายังปรากฏอยู่ในรูปของ มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติต่าง ๆ ตลอดจน กฎ ระเบียบ หรือ คำสั่ง ของหน่วยงานในระดับนโยบาย

ผลการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าวจากเอกสารฉบับจริง และเอกสารออนไลน์พบว่าประเทศไทยมีกฎหมาย นโยบาย และระเบียบที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 – ปัจจุบัน จำนวน 17 ฉบับ ดังนี้

ที่	พ.ศ.	ชื่อกฎหมาย นโยบาย และระเบียบ
1	2491	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 26
2	2497	อนุสัญญา ค.ศ. 1954 (พ.ศ.2497) มาตรา 22
3	2509	กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ 13
4	2532	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 (Convention on the Rights of the Child) ข้อ 28
5	2533	ปฏิญญาจอมเทียน/ปฏิญญาว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (The World Declaration on Education for All in Jomtien)
6	2534	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก ปี พ.ศ. 2534 (National Declaration on Children)
7	2542	พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10
8	2542	กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตรา 6,13
9	2544	พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544
10	2545	พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
11	2545	แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545 - 2559)
12	2546	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – CERD)
13	2548	ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548
14	2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 4, 30, 49
15	2551	นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี
16	2551	พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 6
17	2552	คู่มือและแนวปฏิบัติ สำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวมาเป็นระยะเวลานานผ่านทางกฎหมาย นโยบาย และระเบียบต่างๆ โดยสามารถ

วิเคราะห์เนื้อหา และจำแนกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในด้านต่างๆ ตามแนวคิดของ สุภางค์ จันทวานิช (2544) ได้แก่ 1) ด้านเศรษฐกิจ 2) ด้านการเมือง 3) ด้านสังคม 4) ด้านวัฒนธรรม และ 5) ด้านกฎหมาย

ตอนที่ 3 วิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

1. ด้านเศรษฐกิจ

นโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว เมื่อวิเคราะห์ในด้านเศรษฐกิจพบว่ารัฐให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าสำหรับเด็กด้อยโอกาสซึ่งในกรณีนี้รวมถึงเด็กต่างด้าวด้วย ซึ่งนโยบายช่วงแรกเริ่มต้นกับเด็กในระดับประถมศึกษา และปรับเปลี่ยนมาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 จนกระทั่งเป็นนโยบายเรียนฟรี 15 ปี การกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเด็กต่างด้ามักจะเป็นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในรูปแบบของค่าธรรมเนียม ค่าเล่าเรียน ทุนการศึกษาและเงินรายหัวที่จ่ายให้กับโรงเรียนที่จัดสรรให้เด็กต่างด้าวได้รับเท่ากับเด็กไทย นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้เด็กมีการฝึกทักษะทางอาชีพตามความถนัดเพื่อการทำงานในอนาคต โดยการสนับสนุนดังกล่าวรวมทั้งการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาอีกด้วย

2. ด้านการเมือง

นโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าวไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมืองมากนัก จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยพบว่านโยบายรัฐได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิทางการเมืองโดยไม่จำกัดเชื้อชาติ แต่ไม่ได้ระบุถึงการจัดการศึกษา หรือไม่ได้สนับสนุนให้เกิดองค์ความรู้ด้านการเมืองแก่เด็กต่างด้าวอย่างชัดเจน

3. ด้านสังคม

การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวส่งผลกระทบต่อระบบสังคมของประเทศคือทำให้เกิดชุมชนทางชาติพันธุ์ (Ethnic Enclave) ซึ่งเป็นชุมชนของผู้ย้ายถิ่นที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ใช้ภาษาพูดและมีขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกัน ดังนั้นนโยบายด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวจะมีจุดเริ่มต้นจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกในภาคีระหว่างประเทศต่างๆ ที่สนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินการตามแนวทาง หรือข้อกำหนดที่ภาคีได้ให้ไว้ โดยนโยบายช่วงแรกจะไม่เฉพาะเจาะจงด้านการศึกษาอย่างชัดเจนนัก แต่จะเน้นไปที่การจัดการศึกษาภาพรวมให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างเด็กต่างด้าวที่มีเชื้อชาติ ความเชื่อ ศาสนา และวิถีชีวิตที่แตกต่างจากเด็กที่อยู่แต่เดิมในท้องถิ่น และก่อให้เกิดความเข้าใจ และการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข มีความเคารพในสิทธิและหน้าที่ของคนแต่ละคน ต่อมานโยบายทางการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าการศึกษาจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมเสรีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดนโยบายที่เฉพาะเจาะจงในการพัฒนาการจัดการศึกษาอย่างครอบคลุมทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางของคนทุกคนตั้งแต่เกิดไปจนตลอดชีวิต

4. ด้านวัฒนธรรม

นโยบายการศึกษาของเด็กต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับด้านวัฒนธรรมนับว่าเป็นนโยบายที่แสดงให้เห็นถึงความเปิดกว้างทางด้านสิทธิเสรีภาพของประเทศไทยเป็นอย่างมากโดยการให้เสรีภาพแก่ผู้ปกครอง

ในการเลือกโรงเรียนที่สอดคล้องกับความเชื่อ และศาสนาให้แก่เด็ก อีกทั้งยังสนับสนุนให้เด็กรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา ค่านิยมของชาติถิ่นกำเนิด และชาติที่เด็กนั้นอาศัยอยู่ โดยเด็กต้องมีโอกาสในการเข้าถึงกิจกรรมทางศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน

5. ด้านกฎหมาย

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมายช่วงแรกจะเป็นการกำหนดนโยบายในภาพรวมที่ยังไม่เฉพาะเจาะจงด้านการศึกษาคือมีการกำหนดให้ทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติต่ออย่างเท่าเทียมกันภายใต้ศาลและองค์กรอื่น ๆ ทั้งปวง ในกระบวนการยุติธรรม ต่อมาได้มีการกำหนดให้จัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานหรือไม่มีสัญชาติไทยเพื่อประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกให้เด็กและเยาวชนต่างด้าวสามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรระดับนั้นๆ และได้มีการกำหนดระเบียบ การดำเนินการ และเอกสารที่จำเป็นตามกฎหมายสำหรับบุคคลต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม และชัดเจนยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา

จากการศึกษาเอกสารและวิเคราะห์จำแนกนโยบายทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถสรุปในภาพรวมได้ว่า นโยบายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในประเทศไทยมักมีจุดเริ่มต้นจากการกำหนดนโยบายของหน่วยงาน หรือองค์กรระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิก และนำนโยบายเหล่านั้นมาขยายผลปฏิบัติต่อในประเทศ โดยในยุคแรกๆ นโยบายต่างๆมักเป็นนโยบายในภาพรวมที่ให้ความสำคัญกับบุคคลต่างด้าววัยทำงานมากกว่า ซึ่งต่อมา เมื่อคนต่างด้าววัยทำงานเหล่านั้นเข้ามาตั้งรกรากและมีลูกหลานมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจงสำหรับเด็กมากยิ่งขึ้น และข้อค้นพบสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ นโยบายทางการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าว เป็นนโยบายที่ไม่ได้อิงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยดังเช่นนโยบายในด้านอื่นๆ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากจำนวนนโยบายที่ปรากฏให้เห็นจากการศึกษาค้นคว้าที่มีจำนวนน้อย และไม่ค่อยมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากเท่าใดนัก

ตอนที่ 4 แนวโน้มของนโยบายการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

1. ด้านเศรษฐกิจ

แนวโน้มในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว เมื่อวิเคราะห์ในด้านเศรษฐกิจพบว่า

1.1 รัฐยังคงต้องดำเนินการสานต่อนโยบายที่สนับสนุนค่าใช้จ่ายในรูปแบบของค่าธรรมเนียม ค่าเล่าเรียน ทุนการศึกษาและเงินรายหัวที่จ่ายให้กับโรงเรียนที่จัดสรรให้เด็กต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่ารัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี เนื่องจากจำนวนเด็กต่างด้าวในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุกๆปี

1.2 รัฐควรดำเนินการกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างแท้จริงในทุกๆด้าน ตั้งแต่การเรียนระดับประถมศึกษา จนถึงมัธยมศึกษา ซึ่งนับเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เด็กทุกคนต้องเข้าเรียน

โดยเฉพาะเด็กต่างด้าวที่ขาดโอกาสในการเข้าเรียนเนื่องจากปัญหาด้านเศรษฐกิจของครอบครัว และเพื่อเป็นการลดภาระของผู้ปกครองและทำให้เกิดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างด้าวเป็นไปอย่างทั่วถึง

1.3 การวางแผนนโยบายการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวในระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสอดคล้องกับความต้องการของประเทศในการเร่งพัฒนาแรงงานที่มีทักษะและมีฝีมือในการทำงาน โดยการสนับสนุนให้เด็กต่างด้าวที่จบการศึกษาภาคบังคับ ได้เข้าศึกษาต่อในสายอาชีพ โดยการให้ทุนการศึกษา หรือการให้โควตาเข้าเรียนเพื่อเป็นการสร้างแรงงานที่มีฝีมือให้กับประเทศ และเพิ่มโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับเด็กต่างด้าวได้อีกด้วย

2. ด้านการเมือง

แนวโน้มในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว เมื่อวิเคราะห์ในด้านการเมืองพบว่า

2.1 รัฐควรกำหนดนโยบายให้เด็กต่างด้าวมีสิทธิในการรับการศึกษา และการสนับสนุนให้เกิดองค์ความรู้ทางด้านการเมืองอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง

2.2 เนื่องจากกลุ่มคนต่างด้าวที่พักพิงอยู่ในประเทศ และที่กำลังหลั่งไหลเข้ามามีความแตกต่างในด้านของเพศ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา รัฐจึงควรส่งเสริมนโยบายที่สามารถให้ความรู้ทางด้านการเมืองแก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้อย่างทั่วถึง โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานย่อยที่ดำเนินการโดยกลุ่มคนที่มีความรู้ความเข้าใจ และใกล้ชิดกับคนต่างด้าวมากที่สุด เพื่อช่วยในการสื่อสาร ประสานงาน และดำเนินกิจกรรมให้ความรู้ต่างๆได้อย่างทั่วถึงมากที่สุด ซึ่งนโยบายเหล่านี้จะช่วยให้การจัดการศึกษาในการให้ความรู้ทางด้านการเมืองแก่คนต่างด้าว เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

3. ด้านสังคม

แนวโน้มในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว เมื่อวิเคราะห์ในด้านสังคมพบว่า

3.1 สภาพสังคมในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะก้าวเข้าสู่สังคมแบบพหุวัฒนธรรมมากขึ้น ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องสนับสนุนให้การจัดการศึกษาในภาพรวมเกิดความเท่าเทียม ระหว่างเด็กต่างด้าวที่มีเชื้อชาติ ความเชื่อ ศาสนา และวิถีชีวิตที่แตกต่างจากเด็กที่อยู่แต่เดิมในท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินนโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนต่างด้าวได้อย่างทั่วถึงนัก อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ดังนั้นรัฐต้องทำการดำเนินงานอย่างจริงจัง และแก้ไขปัญหาต่างๆให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมให้มากที่สุด

3.2 นอกจากการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว และเด็กในท้องถิ่นเกิดความเข้าใจ และการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข มีความเคารพในสิทธิและหน้าที่ของคนแต่ละคนแล้ว การก้าวเข้าสู่โลกยุคใหม่ที่มีระบบการติดต่อสื่อสาร และการคมนาคมอย่างสะดวกรวดเร็ว ทำให้สภาพสังคมไม่ได้ถูกกำหนดขอบเขตเพียงแค่เขตแดนระหว่างประเทศเท่านั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การจัดการศึกษาต้องพัฒนาให้เด็กต่างด้าว เรียนรู้ และเข้าใจความแตกต่างของสังคมอื่นๆอีกด้วย เพื่อเป็นการเปิดโลกทัศน์ และสร้างโอกาสในการเลือกที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใดๆด้วยตนเองได้ในอนาคต

3.3 รัฐควรสนับสนุนนโยบายทางการศึกษาที่พัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพิ่มมากขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางของคนต่างด้าวทุกเพศ ทุกวัย เพราะถึงแม้ว่าการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวเพียงกลุ่มเดียว จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆในระยะยาวได้ แต่ในระยะเวลายั่งยืน ต้องอาศัยการให้ความรู้แก่คนต่างด้าว เพื่อให้ทุกคนเกิดความเข้าใจในความแตกต่างของสภาพสังคมและดำเนินชีวิตได้อย่างมีความสุข และมีคุณภาพ

4. ด้านวัฒนธรรม

แนวโน้มในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว เมื่อวิเคราะห์ในด้านวัฒนธรรมพบว่า รัฐควรสานต่อนโยบายการศึกษาของเด็กต่างด้าวที่สนับสนุนให้เด็กรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา ค่านิยมของชาติถิ่นกำเนิด และชาติที่เด็กนั้นอาศัยอยู่ และการเปิดโอกาสในการเข้าถึงกิจกรรมทางศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี โดยอาจร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางด้านวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดสถานที่ และกิจกรรมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม

5. ด้านกฎหมาย

แนวโน้มในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว เมื่อวิเคราะห์ในด้านกฎหมายพบว่า

5.1 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมายในปัจจุบันมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในด้านการจัดการเอกสาร แต่ในด้านการดำเนินการยังพบว่ามีบุคลากร หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายส่วนที่ยังขาดความเข้าใจที่ตรงกันในขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริง และประชาสัมพันธ์ให้คนต่างด้าวเองมีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของตนเองมากยิ่งขึ้น

5.2 ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าวในสถานศึกษา เพราะปัจจุบัน ปัญหาที่พบเกิดจากการติดต่อประสานเอกสารทางกฎหมายต่างๆที่ยุ่งยากซับซ้อน และความไม่ชัดเจนในเรื่องของระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถรับเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนได้ ซึ่งอาจทำการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษา และคำแนะนำด้านการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวโดยเฉพาะตามภูมิภาคต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สถานศึกษา

จากผลการวิจัยทำแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มในการกำหนดนโยบายโดยให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวใน 2 ด้านได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ซึ่งนับว่าเป็นด้านสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กต่างด้าวได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการพัฒนาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวเพื่อให้พวกเขาสามารถก้าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ นับว่าเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศ

อภิปรายผล

ในการวิจัยเรื่อง วิวัฒนาการของนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กต่างด้าว ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นสำคัญจากการค้นพบในการศึกษา ซึ่งสามารถอภิปรายผลในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. แนวทางในการกำหนดนโยบายการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

ผลการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายทางด้านการศึกษากับเด็กต่างด้าวจากเอกสารพบว่าประเทศไทยมีกฎหมาย นโยบาย และระเบียบที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 – ปัจจุบัน จำนวน 17 ฉบับ ซึ่งเอกสารส่วนใหญ่เป็นเอกสารที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ (Public policy) ซึ่งสอดคล้องกับลัมัยพร แห่่งหล้า (2551) ที่กล่าวว่านโยบายการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ โดยจะอยู่ใน 3 รูปแบบได้แก่ 1) บัญญัติเป็นกฎหมาย เช่นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบต่างๆ 2) จัดทำเป็นแผน เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์แผนกลยุทธ์ 3) ประกาศเป็นนโยบาย เช่น นโยบายรัฐบาล หรือนโยบายผู้บริหารระดับต่างๆ

ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวมาเป็นระยะเวลานาน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายส่วนมากถูกกำหนดขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก หรือเป็นส่วนหนึ่งของภาคีระหว่างประเทศ และภาคีระหว่างประเทศเหล่านั้นได้กำหนดข้อบังคับให้ประเทศสมาชิกดำเนินการตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งมองได้ 2 กรณี คือ

1) ประเทศไทย หรือรัฐบาลที่ครองอำนาจในสมัยนั้น เริ่มเล็งเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการหลั่งไหลเข้ามาของชนต่างด้าว และมีความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าว แต่เนื่องจากประเทศไทยยังขาดประสบการณ์ในการจัดการกับปัญหา และขาดการสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร จึงพยายามหาทางแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือจากนานาชาติ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายต่างๆ ตามแนวทางที่สากลได้กำหนดไว้ เพื่อนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาภายในประเทศ

2) ประเทศไทย หรือรัฐบาลในสมัยนั้น มีเป้าหมายหลักในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศอยู่แล้ว จึงทำให้มีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าว เพียงเพื่อดำเนินการตามข้อกำหนดที่กลุ่มภาคีตั้งเอาไว้โดยไม่ได้มีการวางแผนในการดำเนินงานอย่างจริงจัง ซึ่งส่งผลให้นโยบายที่กำหนดออกมาเป็นเพียงนโยบายในภาพรวมที่ขาดรายละเอียดในการดำเนินงานอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม

ดังนั้นจากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านการกำหนดนโยบายของประเทศในด้านอื่นๆ ให้มีความชัดเจนทั้งด้านเป้าหมาย การดำเนินงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งการกำหนดนโยบายใดๆ ก็แล้วแต่ ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแก้ปัญหา หรือการพัฒนาประเทศชาติเป็นหลัก และหลังจากการกำหนดนโยบายแล้วควรมีการกำกับติดตาม ขยายผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ และประเมินความคุ้มค่าที่จะเกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลในการการวางแผนการดำเนินนโยบายในครั้งต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. วิวัฒนาการและแนวโน้มของนโยบายการศึกษาเกี่ยวกับเด็กต่างด้าว

จากการวิเคราะห์นโยบายด้านการศึกษากับเด็กต่างด้าวพบว่าวิวัฒนาการที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดคือ การกำหนดนโยบายของประเทศไทยในช่วงแรกจะเป็นการกำหนดนโยบายในภาพรวมที่ต้องอาศัยความร่วมมือในหลายภาคส่วนในการดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

มากกว่าการกำหนดนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจงในสาขาใดสาขาหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับ มานิตย์ ไชยกิจ (2551) ที่ได้กล่าวถึงนโยบายของประเทศไทย ว่าเป็นนโยบายในภาพรวม (Holistic Policy) หมายถึง นโยบายที่บูรณาการหรือนโยบายรวม เป็นนโยบายที่ต้องใช้สหวิทยาในการแก้ปัญหา ก่อนที่จะนำไปสู่การ กำหนดนโยบายเฉพาะด้านหรือเฉพาะสาขา (Sectorial Policy) หมายถึง นโยบายเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง หรือเฉพาะสถาบันทางสังคมหรือเฉพาะสาขา อาทิเช่น นโยบายทางการศึกษา นโยบายทางสาธารณสุข นโยบายทางการทหาร นโยบายทางการคมนาคม นโยบายทางการสื่อสารและเทคโนโลยี

จากผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มในการกำหนดนโยบายโดยให้ความสำคัญ ในการกำหนดนโยบายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวในประเด็นสำคัญๆ 2 ด้านได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมซึ่งนับว่าเป็นด้านสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และพัฒนาการศึกษาของเด็กต่างด้าวได้ใน ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการพัฒนาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว เพื่อให้พวกเขาสามารถก้าวเข้ามา เป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ นับว่าเป็นเรื่องที่ท้าทาย และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศ สอดคล้องกับ การศึกษาของ รัตนพงศ์ ตุมพสุพรรณ (2554) ที่ทำการการวิเคราะห์หัตถ์มองของครูในการจัดการเรียนการสอน เด็กต่างด้าวในโรงเรียน พบว่าครูควรปลูกฝังแนวคิดความรักชาติ ความกตัญญูต่อประเทศไทยให้แก่เด็กต่าง ด้าว เพราะในอนาคตเมื่อเด็กต่างด้าวกลุ่มนี้โตขึ้น พวกเขามีแนวโน้มที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทย การปลูกฝัง ให้เขารักและกตัญญูรู้คุณของประเทศไทยน่าจะเป็นการวางแนวทางป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจาก เด็กต่างด้าวได้ เพียงสอนพวกเขาให้มีความรักต่อประเทศไทย รักคนไทย ในการอพยพพลัดถิ่นเข้ามาของคน ต่างด้าวหากทางรัฐบาลปล่อยปละละเลยก็จะทำให้มีผู้อพยพย้ายเข้ามาเพิ่มขึ้นและอาจเป็นอันตรายต่อความ มั่นคงของประเทศได้ในอนาคต

นอกจากนั้นนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้ทุกคนมีความเสมอภาค กันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติ ต่ออย่างเท่าเทียมกันภายใต้ศาลและองค์กรอื่น ๆ ทั้งปวง ในกระบวนการยุติธรรม เป็นนโยบายที่ควร ดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน และต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ยุติธรรมมากที่สุด เพราะสภาพการปฏิบัติ ตามนโยบายในปัจจุบันนอกจากจะไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนดแล้ว การใช้กฎหมาย ทั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนต่างด้าว หรือกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของคนต่างด้าว ล้วนแล้วแต่มีช่อง โหวในการดำเนินงานแทบทั้งสิ้น สอดคล้องกับ สุวิทย์ สัจจาสิทธิ์ (2546) ที่กล่าวว่า การเข้ามาของคนต่างด้าว จะส่งผลทางด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับที่สูง ซึ่งรัฐบาลควรเข้ามาดูแลอย่างจริงจัง บังคับใช้กฎหมายหรือออกข้อบังคับเกี่ยวกับระเบียบการเข้าเมือง มุ่งปราบปรามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่มีพฤติกรรมหากินกับการทุจริตของแรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้าเมือง รวมถึงการทำบัตรประชาชนปลอม

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งที่พบจากผลการวิจัย คือ ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ ด้านกฎหมายในปัจจุบันจะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่ในด้านการดำเนินการยังพบว่า มีบุคลากร หรือผู้มีส่วน เกี่ยวข้องหลายส่วนที่ยังขาดความเข้าใจที่ตรงกันในขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับ การศึกษาของ

โชคอนันต์ จึ้งเจริญรัตน์ (2556) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับความเข้าใจและการปฏิบัติงานตามการรับรู้ของครูตามนโยบายการศึกษา ที่พบว่าสาเหตุความเข้าใจในนโยบายการศึกษาที่คลาดเคลื่อนมี 3 สาเหตุ คือสาเหตุแรกเกิดจากตัวนโยบายการศึกษาเข้าใจยากยังไม่ชัดเจน ในประเด็นนี้สามารถอธิบายได้ว่า ตัวข้อความของนโยบายการศึกษานั้นใช้ภาษา หรือคำที่ยาก ไม่ได้มีการอธิบายความหมายหรือข้อกำหนดที่แน่นอน ครูจึงไม่เข้าใจความหมายที่ชัดเจนทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน สาเหตุที่สอง สถานศึกษายังขาดการแจ้งรายละเอียดของข้อมูลที่ชัดเจน เนื่องจากผู้บริหารที่ได้รับนโยบายการศึกษามา หรือไปฟังสัมมนา มา ต้องมีการถ่ายทอดอีกระดับหนึ่ง ซึ่งข้อความที่นำมานั้นอาจจะมีการกลั่นในเนื้อความ หรือไม่ได้มีการชี้แจงที่ชัดเจนก็อาจทำให้ครูมีความคลาดเคลื่อนในการรับรู้ได้ และสาเหตุสุดท้ายคือ ครูไม่สนใจในนโยบายการศึกษา เพราะครูบางคนก็เมื่อล้าจากการทำงาน ใกล้เกษียณ ทำให้ไม่อยากฟังการอธิบายเรื่องนโยบายการศึกษา

ดังนั้นจึงควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าวในสถานศึกษา และควรมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริง และประชาสัมพันธ์ให้คนต่างด้าวเองมีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของตนเองมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปผลการวิจัย และอภิปรายผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ในระดับนโยบายชาติ จากผลการวิจัยที่พบว่านโยบายการศึกษา กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อบุคคลหลากหลายกลุ่มในประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมไม่ว่าจะเป็นบุคลากรฝ่ายปฏิบัติงาน ผู้ปกครองและครอบครัวของเด็กต่างด้าว หรือแม้กระทั่งชุมชนที่เด็กต่างด้าวอาศัยอยู่ ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดให้ประเด็นปัญหานโยบายนี้เป็นวาระแห่งชาติ และกำหนดนโยบายที่เน้นการบูรณาการดำเนินงานในทุกส่วนของสังคมอย่างเป็นระบบ

2. จากผลการวิจัยที่พบว่ารัฐบาลมีการกำหนดนโยบายในด้านเศรษฐกิจในรูปแบบของงบประมาณ และการสนับสนุนอื่นๆ อยู่แล้ว แต่ในเชิงปฏิบัติเด็กต่างด้าวมักกระจายตัวอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีรายได้หลักจากเงินอุดหนุนรายหัวเพียงอย่างเดียว ดังนั้น รัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการควรจัดหาทรัพยากรในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจให้กระจายอย่างเท่าเทียม โดยพิจารณาโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ตามชนบท ซึ่งไม่มีศักยภาพที่จะระดมทรัพยากรเองได้ก่อนเป็นอันดับแรก

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยในส่วนกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลเป็นเอกสารเท่านั้น ดังนั้น ในการทำวิจัยครั้งต่อไป จึงควรมีการศึกษาเชิงลึกโดยเก็บข้อมูลจากบุคคลหลายๆ ฝ่าย เช่น ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ และนำระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mixed Method) มาใช้ศึกษา เพื่อให้เกิดความชัดเจน และได้ข้อมูลที่มีคุณภาพในเชิงปฏิบัติอีกด้วย

2. ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์เฉพาะเนื้อหา และสาระที่ปรากฏในนโยบายเท่านั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปอาจทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อความต้องการที่ได้จากการวิจัย และเป็นการแก้ปัญหามาตรการปฏิบัติตามนโยบายอีกด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

โชคอนันต์ จึ้งเจริญรัตน์. (2556). การวิเคราะห์ความเข้าใจและการปฏิบัติงานตามการรับรู้ของครูตามนโยบายการศึกษา. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา (OJED)*, 8 (1), 184. สืบค้นจาก <http://www.edu.chula.ac.th/ojed/doc/v81/v81d0014.pdf>

ดุสิต เมนะพันธุ์. (2552). *การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย*. การศึกษาโดยอิสระ. นักบริหารการทูต รุ่นที่ 1, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ. กระทรวงการต่างประเทศ.

พรชูลี อาชาวอำรุง. (2540) การวิจัยอนาคต: กระบวนการอนาคตปริทัศน์ ใน ทิศนา ขัมมณี และสร้อยสน สกลรักษ์. *แบบแผนและเครื่องมือการวิจัยทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัตนพงศ์ ตุมพสุวรรณ. (2554). การวิเคราะห์มุมมองของครูในการจัดการเรียนการสอนเด็กต่างด้าวในโรงเรียน: การวิจัยเชิงผสม. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา (OJED)*, 6 (1), 2587-2588. สืบค้นจาก <http://www.edu.chula.ac.th/ojed/doc/v54/v54d0189.pdf>

ลัมัยพร แห่เหล้า. (2551). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา* สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัยศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม.

กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). *รายงานการวิจัยโอกาสทางการศึกษาของเด็กอพยพต่างด้าวและเด็กชนเผ่าในจังหวัดสมุทรสาคร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา.

สุภางค์ จันทวานิช. (2544). *ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90 : รายงานผลสังเคราะห์*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Krippendorff, K. (1980). *Content analysis : An introduction to its methodology*. Beverly Hills, CA: Sage.