



พลวัตของกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์*

DYNAMICS OF BASIC EDUCATIONAL LAW IN THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES

สัณชัย นิระมล

Sanchai Niramol

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University, Thailand

E-mail: sanchai.n62@rsu.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลมาจากระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการแบ่งระดับชั้นการศึกษา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาปกครองหมู่เกาะฟิลิปปินส์อยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทำให้กฎหมายการศึกษาของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับการพัฒนามาโดยลำดับ นับตั้งแต่มีการสถาปนาสาธารณรัฐขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ทุกฉบับต่างให้การรับรองสิทธิของพลเมืองทางการศึกษามาโดยตลอด พลเมืองฟิลิปปินส์มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีบทบัญญัติกล่าวถึงการศึกษาภาคบังคับเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้ระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประสบปัญหาทางการศึกษาอย่างหนัก อันเนื่องมาจากการออกจากการเรียนกลางคันและผู้เรียนต่อระดับมัธยมศึกษาลดลง จึงนำไปสู่การตราบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 เพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งหวังเพิ่มศักยภาพของชาวฟิลิปปินส์ในตลาดแรงงานและคุณภาพชีวิตที่ดี ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับให้สูงถึง 13 ปี ครอบคลุมการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาทุกระดับ ทำให้ระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับและการเรียนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสามารถประกบกันได้ อย่างแนบสนิท

คำสำคัญ: การศึกษาภาคบังคับ, การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย, สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

* Received 11 September 2022; Revised 23 September 2022; Accepted 19 December 2022



Abstract

Education in the Republic of the Philippines has been influenced by the education system of the United States of America, especially the class division since the United States of America governed the Philippine Islands for a while. Thus, the Philippine Educational Law has been developed consequently. Since the establishment of the Republic, every constitution of the Republic of the Philippines has always ensured the rights of citizens' access to education. Therefore, Filipino citizens have the right to education without fees, and the current constitution also contains a provision that mentions compulsory education for the first time. Elementary education is compulsory. However, the Republic of the Philippines encountered critical problems in education related to dropouts and decreasing number of secondary school students, leading to the enactment of the Republic Act No. 10533 for educational reformation with an aim to increase the potential of Filipinos in the labor market and good quality of life, resulting in major changes in the education system, especially the extended period in compulsory education up to 13 years applicable to education at all levels of kindergarten, primary and secondary education. As a result, the period of compulsory study and free education was closely correlated.

Keywords: Compulsory Education, Free Education, Republic of the Philippines

บทนำ

ก่อนจะมาเป็นสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ดังเช่นในปัจจุบัน ในอดีตหมู่เกาะฟิลิปปินส์ผ่านยุคสมัยแห่งความขัดแย้งและสงครามแย่งชิงดินแดนจากประเทศผู้ล่าอาณานิคมมาก่อน โดยเคยตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดิสเปนมาตั้งแต่ราวศตวรรษที่ 16 เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 300 ปี ต่อมาได้กลายเป็นรัฐในอารักขาของสหรัฐอเมริกาหรือเครือจักรภพฟิลิปปินส์อยู่อีกกว่า 48 ปี จนกระทั่งได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1946 จึงทำให้การจัดการศึกษาของฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลมาจากระบบการศึกษาของประเทศที่เคยเข้ามาปกครอง โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาซึ่งปกครองในยุคลหลัง การจัดการศึกษาในช่วงตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดิ



สเปนเป็นการจัดการศึกษาตามหลักคำสอนทางศาสนา คริสตจักรดำเนินการจัดการศึกษาผ่านทางมิชชันนารีที่เดินทางมายังหมู่เกาะฟิลิปปินส์เพื่อให้ความรู้และเผยแพร่ศาสนาคริสต์ รวมถึงการสอนภาษาและวัฒนธรรมสเปน โดยมีการเปิดโรงเรียนสำหรับเด็กชายและหญิงซึ่งเทียบเท่ากับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในปัจจุบัน การจัดการศึกษาในยุคนี้มีการออกพระราชกฤษฎีกาทางการศึกษา ค.ศ. 1863 (The Educational Decree of 1863) จัดให้มีระบบการศึกษาของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายภายใต้การดำเนินการของรัฐบาล ทั้งยังกำหนดให้แต่ละเมืองจะต้องจัดตั้งโรงเรียนประถมสำหรับเด็กชายและหญิงอย่างน้อยหนึ่งโรงเรียนซึ่งไม่ใช่โรงเรียนสอนศาสนา โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล และต้องจัดให้ชาวฟิลิปปินส์ทุกคนได้รับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายในระดับประถมศึกษาโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติและชนชั้นทางสังคม กฎหมายดังกล่าวนำไปสู่การเจริญเติบโตของกลุ่มปัญญาชนฟิลิปปินส์ในเวลาต่อมา (K12 Academics, n.d.)

หลังจากสงครามปฏิวัติฟิลิปปินส์เพื่อต่อต้านอำนาจการปกครองของจักรวรรดิสเปน นำไปสู่การสถาปนาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ 1 แม้ว่าจะมีการปิดโรงเรียนที่จัดตั้งและดูแลโดยจักรวรรดิสเปน แต่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฉบับมาโลโลส (The Malolos Constitution) ในมาตราที่ 23 ยังคงให้การยอมรับว่าการจัดการศึกษาของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายโดยมีผลบังคับในทุกโรงเรียนของรัฐ (K12 Academics, n.d.) กระทั่งเกิดสงครามฟิลิปปินส์ - สหรัฐอเมริกาจนนำไปสู่การยอมรับสิทธิของสหรัฐอเมริกาเหนือฟิลิปปินส์ ทำให้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ 1 ล่มสลายลงและหมู่เกาะฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกามา นับแต่นั้น การจัดการศึกษาในช่วงที่เป็นรัฐในอารักขาของสหรัฐอเมริกา การศึกษาในระบบโรงเรียนมัธยมศึกษา (The High School System) ได้รับการสนับสนุนจากราชการส่วนจังหวัด จนนำไปสู่การออกรัฐบัญญัติหมายเลข 372 (Act No. 372) ในปี ค.ศ. 1902 ให้มีการจัดตั้งโรงเรียนประจำจังหวัด และกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น รัฐบัญญัติแห่งเครือจักรภพ หมายเลข 586 แต่การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายกว่าจะเริ่มขึ้นก็หลังปี ค.ศ. 1910 ไปแล้ว อันเนื่องมาจากความต้องการในการจ้างแรงงานที่มีความรู้และทักษะในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้ค่าจ้างของผู้จบระดับมัธยมศึกษาในการจ้างงานสูงกว่าผู้ที่จบแค่ระดับประถมศึกษา (K12 Academics, n.d.) แม้ต่อมาสหรัฐอเมริกาจะสละอำนาจการปกครองฟิลิปปินส์แล้ว แต่พัฒนาการในการจัดการศึกษาของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังคงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่การปกครองในระบอบ



สาธารณรัฐ ตลอดจนจนถึงการเกิดการปฏิวัติพลังประชาชนเพื่อต่อต้านการปกครองในระบบเผด็จการและฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศอีกครั้ง จวบจนถึงปัจจุบันกฎหมายการศึกษาของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็ยังคงได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง

ไม่กี่ปีที่ผ่านมากฎหมายการศึกษาของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับการปฏิรูปครั้งใหญ่ มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 ส่งผลให้ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับที่เพิ่มมากขึ้น ข้อมูลจากสถาบันสถิติแห่งยูเนสโกระบุว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับโดยเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ 10 ปี (The World Bank, 2022) ขณะที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์กลับเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เพิ่มระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับให้สูงกว่าค่าเฉลี่ยดังกล่าว จึงอาจมองได้ว่าความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายการศึกษาคครั้งนี้เป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญของการศึกษาในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ก่อนการปฏิรูปการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (Constitution of the Philippine 1987) เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยมีสาระสำคัญอยู่ในหมวดที่ 14 มาตรา 1 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “รัฐต้องคุ้มครองและส่งเสริมให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกระดับ” และมาตรา 2 อนุมาตรา 2 ความว่า “รัฐต้องจัดตั้งและรักษาไว้ซึ่งระบบการศึกษาของรัฐแบบไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้งนี้ การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กที่อยู่ในวัยเรียนทุกคน” จะเห็นว่ามีคำสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญมาโลโลส ค.ศ. 1899 (The 1899 Malolos Constitution) จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งเสรีภาพ ค.ศ. 1986 (The 1986 Freedom Constitution) รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างยืนยันในหลักการของการให้การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อันเป็นการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแก่พลเมืองฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะเป็นระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา ส่วนการศึกษาภาคบังคับแม้จะเคยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพหมายเลข 586 (Commonwealth Act No. 586) และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 896 (Republic Act No. 896) (Llego, M. A., n.d.) แต่ไม่เคยปรากฏในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญมาก่อน โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาค



บังคับเพิ่มมีปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

เหตุที่ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ อันเนื่องมาจากกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในทางนโยบาย เพื่อทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการศึกษาให้มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มชนชายขอบ การบังคับให้เด็กต้องเรียนต่อจะส่งผลต่อความสมดุลในตลาดแรงงานโดยเฉพาะทางรายได้ กล่าวคือ ยังมีการศึกษาสูงยังมีรายได้จากการจ้างงานที่สูงตามไปด้วย สิ่งนี้เองที่ทำให้การศึกษาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และยังส่งผลในระยะยาวที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนได้อีกด้วย การเปลี่ยนแปลงกฎหมายการศึกษาภาคบังคับถือว่าเป็นการแทรกแซงทางนโยบายที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่มีการศึกษาต่ำอันเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์อย่างหนึ่ง แม้การเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับทำได้ง่ายในทางการเมือง ในอีกด้านหนึ่งการปฏิรูปการศึกษาภาคบังคับนั้นย่อมนำมาซึ่งค่าใช้จ่ายที่สูงอย่างเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงต้องคำนึงถึงการแบ่งระดับชั้นในทางการศึกษาและต้องกระจายการเข้าถึงการศึกษาออกไปในวงกว้างด้วย (Harmon, C. P., 2017) การเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับจึงเป็นนโยบายหนึ่งที่มีความสำคัญและถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ

การศึกษาภาคบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 9155 (Republic Act No. 9155) หรือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 2001 (Governance of Basic Education Act of 2001) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังความที่ปรากฏในมาตรา 2 ว่า “ขอประกาศนโยบายแห่งรัฐเพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิของพลเมืองทุกคนในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ ให้เด็กฟิลิปปินส์ทุกคนเข้าถึงการศึกษาโดยเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าทั้งในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา โดยการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาดังกล่าวรวมถึงระบบการศึกษาเรียนรู้ที่เป็นทางเลือกให้แก่เยาวชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนและพลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ด้วย เป้าหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนมีทักษะ ความรู้ และคุณค่าที่จำเป็นสำหรับการเป็นพลเมือง เพื่อให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรักชาติ พึ่งพาตนเองได้ และมีความเอื้ออารีต่อกัน โรงเรียนถือเป็นหัวใจของการศึกษาในระบบและเป็นที่ที่เด็กเรียนรู้ โดยโรงเรียนต้องมีจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้สำหรับผู้เรียนทุกคน” โดยรัฐธรรมนูญนี้ได้นิยาม การศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า หมายถึง



“การศึกษาที่มุ่งตอบสนองความต้องการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นรากฐานไปสู่การเรียนรู้ที่สูงขึ้น ครอบคลุมการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตลอดจนระบบการเรียนรู้ทางเลือกสำหรับเยาวชนนอกโรงเรียนและผู้เรียนที่เป็นผู้ใหญ่ และรวมถึงการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษ” ระบบการศึกษาโดยทั่วไปของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก่อนการปฏิรูปการศึกษา เริ่มที่การศึกษาระดับประถมศึกษาที่เรียกว่า Paasalang Elementarya เป็นการศึกษาในภาคบังคับตามที่กำหนดในกฎหมาย โดยมี 6 ระดับชั้น ใช้ระยะเวลาเรียน 6 ปี แบ่งเป็นระดับต้น 3 ปีและระดับกลาง 3 ปี จากนั้นจึงเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาที่เรียกว่า Paaralang Sekundarya เป็นการศึกษาตามความสมัครใจมี 4 ระดับใช้ระยะเวลาเรียน 4 ปี (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563) รัฐกำหนดเป็นมาตรการภาคบังคับว่าเด็กทุกคนจะต้องเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการเรียนในระดับมัธยมศึกษาด้วย ขอบเขตของการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงกว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าการศึกษาภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับให้ความสำคัญกับการศึกษาในฐานะสิทธิของพลเมืองที่จะต้องเข้าถึงการศึกษาอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ทั้งยังได้เน้นย้ำว่าการศึกษาจะต้องเป็นแบบให้เปล่าซึ่งผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษา ซึ่งครอบคลุมทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาภาคบังคับทั้งหมด นอกจากนี้ รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 9155 ยังได้ให้นิยามของผู้เรียน ไว้อย่างน่าสนใจว่าหมายถึง “บุคคลที่ไฝ่หาทักษะการรู้หนังสือขั้นพื้นฐานและทักษะการใช้ชีวิตหรือบริการสนับสนุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน” แสดงให้เห็นว่า รัฐตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยถือว่าการศึกษาคือเป็นเครื่องมือและหนทางที่จะนำไปสู่การยกระดับความเป็นอยู่ของพลเมืองทำให้มีคุณภาพในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นได้ อันเป็นการใช้หลักคิดที่ว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศต่อไป

ส่วนการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่น่าสนใจ ซึ่งตรารับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 คือ รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 6655 (Republic Act No. 6655) หรือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ค.ศ. 1988 (Free Public Secondary Education Act of 1988) อันเป็นกฎหมายที่กำหนดนโยบายของรัฐในการที่จะจัดให้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ให้แก่พลเมืองที่มีคุณสมบัติทุกคนและส่งเสริมการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกระดับ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ขอบเขตของสิทธิและข้อยกเว้น บทบัญญัติตามมาตรา 4 วางหลักกฎหมายไว้ว่า ระบบการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ จะเริ่มในปีการศึกษา 1988



– 1989 โดยนักเรียนที่เรียนหลักสูตรมัธยมศึกษาในโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยของรัฐ โรงเรียนเฉพาะทาง โรงเรียนการค้า โรงเรียนเทคนิค โรงเรียนพาณิชย โรงเรียนอาชีวะ โรงเรียนการประมง และโรงเรียนกิจกรรมที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียน ยกเว้น ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกภาพในโรงเรียน เช่น บัตรประจำตัว ชุมชนในโรงเรียน และสิ่งพิมพ์ อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563) อย่างไรก็ตาม ในวรรคท้ายของมาตรา 3 ได้เน้นย้ำถึงเงื่อนไขของค่าธรรมเนียมที่สามารถเรียกเก็บได้ไว้ว่า การไม่ชำระค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการลงทะเบียนเรียนหรือการสำเร็จการศึกษาของนักเรียนคนใด ทั้งนี้ มาตรา 3 ได้ให้นิยามของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้ดังนี้ ค่าเล่าเรียน หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายโดยตรงในการเรียนการสอน การฝึกอบรม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และสำหรับการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในการสอนและการฝึกอบรมของนักเรียน รวมถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนการสอนและการฝึกอบรมด้วย และนิยามค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียน หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน รวมตลอดถึงค่ารักษาพยาบาลและทันตกรรม การกีฬา ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ และค่าธรรมเนียมการฝึกกองทัพประชาชน หรือสิ่งอื่นใด ๆ

2) ข้อจำกัดของสิทธิ บทบัญญัติตามมาตรา 6 วางหลักกฎหมายไว้ว่า สิทธิของนักเรียนที่จะได้รับประโยชน์จากการศึกษาในโรงเรียนมัธยมของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจะสิ้นสุดลง หากเรียนไม่ผ่านมากกว่าครึ่งของวิชาที่ลงทะเบียนเรียนเป็นเวลาสองปีการศึกษาติดต่อกัน เว้นแต่มีเหตุผลที่พอจะรับฟังได้ โดยที่การศึกษาของฟิลิปปินส์ถือว่าเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะต้องได้รับตามรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้จะพบรายละเอียดที่น่าสนใจว่า แม้รัฐจะให้สิทธิทางการศึกษาแต่เป็นการให้สิทธิแบบมีเงื่อนไข กล่าวคือ การสอบไม่ผ่านหรือไม่สำเร็จการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนดนำไปสู่การระงับซึ่งสิทธิทางการศึกษาที่รัฐจัดให้ โดยระยะเวลาสองปีการศึกษาถือว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่รัฐยังคงให้โอกาสนักเรียนจะได้แก้ไขผลการศึกษาให้ดีขึ้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวผลการเรียนยังคงไม่ดีขึ้นหน้าที่ของรัฐในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่มีต่อบุคคลนั้นย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงด้วยทำให้รัฐสามารถกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่เกิดจากสิทธิที่จะได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายของพลเมืองได้



มูลเหตุและการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประสบปัญหาทางการศึกษาในหลาย ๆ ด้าน โดยรายงานขององค์การยูเนสโกเกี่ยวกับการศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2008 พบว่าอัตราการเข้าร่วมและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในการศึกษาขั้นพื้นฐานของฟิลิปปินส์ลดลงจากในปี ค.ศ. 2000 ที่มีจำนวนร้อยละ 96.8 กลับมีจำนวนลดลงในปี ค.ศ. 2005 อยู่ที่ร้อยละ 84.4 นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการออกเรียนกลางคันซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออัตราการเรียนจบในชั้นประถมศึกษาลดลงอีกด้วย โดยมีสาเหตุหลัก ๆ มาจากปัญหาในการจัดการทางการเงิน ส่วนในระดับมัธยมศึกษาประสบปัญหาที่มีผู้เข้าเรียนลดลงเช่นกัน โดยมีอัตราการเข้าเรียนในปี ค.ศ. 2005 มีจำนวนร้อยละ 58.5 ซึ่งลดลงจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 66 ในขณะที่อัตราการรู้หนังสือของเยาวชนในประเทศแม้ว่าจะยังคงสูงในระดับภูมิภาคแต่กลับมีอัตราลดลงจากร้อยละ 96.6 ในปี ค.ศ. 1990 เหลือร้อยละ 95.1 ในปี ค.ศ. 2003 ทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอัตราการรู้หนังสือของเยาวชนลดลง เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้มีการตราบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 ขึ้นในปี ค.ศ. 2013 เป็นผลให้ฟิลิปปินส์มีการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างของการศึกษาขั้นพื้นฐานและการใช้จ่ายทางการศึกษา (Macha et al., 2018) ซึ่งเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับการศึกษาแบบ K-12 ซึ่งครอบคลุมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และสำหรับการศึกษาในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังรวมถึงการศึกษาระดับอนุบาลด้วย

บัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 (Republic Act No. 10533) หรือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบยกระดับ (Enhanced Basic Education Act of 2013) เป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นในปี ค.ศ. 2013 และบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 2017 (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563) โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ เจตนารมณ์ ที่ว่า รัฐต้องจัดตั้ง รักษา และสนับสนุนระบบการศึกษาที่สมบูรณ์ เพียงพอ และบูรณาการระบบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนประเทศ และสังคมโดยรวม ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มุ่งพัฒนาพลเมืองให้มีขีดความสามารถและมีความรับผิดชอบ มีความชำนาญ ทักษะ และคุณค่าเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการทำงาน การจะบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ รัฐต้องให้โอกาสนักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันในระดับโลกได้โดยใช้หลักสูตรที่



เหมาะสมในการสอนซึ่งเทียบเท่ากับมาตรฐานสากล ขยายเป้าหมายของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพื่อการเตรียมความพร้อมในการศึกษาระดับอุดมศึกษา สร้างโอกาสในการทำงานทางอาชีพและวิชาการ ตลอดจนงานสร้างสรรค์ กีฬา และการจ้างงานของผู้ประกอบการในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกระแสโลกาภิวัตน์ที่เพิ่มขึ้น และทำให้การศึกษายึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและตอบสนองต่อความต้องการ ความสามารถทางปัญญาและวัฒนธรรม สถานการณ์และความหลากหลายของผู้เรียน โรงเรียน และชุมชนผ่านภาษาที่เหมาะสมในการสอนและการเรียนรู้ รวมถึงภาษาแม่เป็นแหล่งเรียนรู้ ทั้งนี้ รัฐบัญญัติดังกล่าวได้เน้นย้ำนิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้เช่นเดียวกันกับรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 9155

ประการที่สอง คือ การปรับปรุงระบบการศึกษา ตามมาตรา 4 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “โปรแกรมการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบยกระดับ ประกอบไปด้วย การศึกษาระดับอนุบาลอย่างน้อย 1 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 6 ปี ตามลำดับ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาประกอบไปด้วย มัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี (Junior High School) และมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี (Senior High School) โดยการศึกษาในระดับอนุบาล หมายถึง หนึ่งปีของการศึกษาขั้นเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กอายุ อย่างน้อย 5 ปี ซึ่งเป็นข้อกำหนดเบื้องต้น การศึกษาระดับประถมศึกษา หมายถึง ระยะที่สองของการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับประกอบด้วย 6 ปี อายุของผู้เข้าศึกษาในระดับนี้โดยทั่วไป คือ 6 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หมายถึง ระยะที่สามของการศึกษาภาคบังคับ ประกอบด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี อายุของผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย คือ 12 ปี และ 16 ปีตามลำดับ

ดังนั้น ระบบการศึกษาจากเดิมที่แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา 6 ปีอันเป็นการศึกษาภาคบังคับ และระดับมัธยมศึกษา 4 ปีอันเป็นการศึกษาตามความสมัครใจ เปลี่ยนแปลงเป็นการศึกษาในระบบใหม่แบบ K-12 โดยมีการจัดรูปแบบเป็นแบบ 6 – 4 – 2 ตามโปรแกรมการศึกษาแบบยกระดับที่แบ่งเป็นระดับอนุบาล 1 ปี ระดับประถมศึกษา 6 ปี และระดับมัธยมศึกษา 6 ปี ซึ่งการศึกษาทุกระดับจัดเป็นการศึกษาภาคบังคับทั้งหมดโดยมีระยะเวลาที่ต้องศึกษารวม 13 ปี ทั้งนี้ การนับชั้นปีหรือเกรด เป็นดังนี้ ประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 เป็นเกรด 1 – 6 มัธยมศึกษาตอนต้นปีที่ 1 – 4 เป็นเกรด 7 – 10 และมัธยมศึกษาตอนปลายปีที่ 5 – 6 เป็นเกรด 11 – 12 ซึ่งเหตุผลของการจัดหลักสูตรการศึกษาจำนวน 13 ปี ถือเป็นมาตรฐานที่ทั่วโลกให้การยอมรับสำหรับนักเรียนและผู้มีวิชาชีพ โดยการเพิ่มขึ้นของระยะเวลาเรียนใน

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอีก 2 ปี เป็นผลดีที่จะสร้างบุคลากรเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ทันทีเมื่อสำเร็จการศึกษาในขั้นนี้ และผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถเลือกประกอบอาชีพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ หรือความต้องการได้มากกว่า ดังนั้น จำนวนปีที่ต้องศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นจึงเป็นไปเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของชาวฟิลิปปินส์ในตลาดโลก (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563)



ภาพที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบระบบการศึกษาก่อนและหลังการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาของฟิลิปปินส์

ส่วนที่น่าสนใจของกฎหมายการศึกษาฟิลิปปินส์ คือ การประกบกันได้อย่างแนบสนิทของระยะเวลาที่รัฐบังคับให้ต้องเรียนกับระยะเวลาที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเรียน ซึ่งคือจนจบเกรด 12 เทียบเท่ากับวุฒิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อันสอดคล้องกับคุณวุฒิทางการศึกษาขั้นต่ำที่สังคมการทำงานสมัยใหม่ต้องการในการจ้างแรงงาน รัฐจึงเข้ามามีบทบาทหลักในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อบังคับให้ผู้เรียนต้องเรียนเพิ่มมากขึ้น หากมีย้อนไปในอดีตจะพบว่ารัฐบังคับให้พลเมืองต้องจบการศึกษาเพียงเกรด 6 เทียบเท่ากับวุฒิระดับประถมศึกษา ขณะที่รัฐสนับสนุนการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจนจบระดับมัธยมศึกษามาเป็นระยะเวลานานแล้ว ซึ่งแต่เดิมเป็นการศึกษาตามความสมัครใจที่รัฐเน้นการสนับสนุนให้ผู้ที่ต้องการเรียนต่อสามารถเรียนได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หลังการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับให้มากขึ้นถึง 13 ปี (The Lawphil Project, n.d.)



พัฒนาการทางกฎหมายส่วนนี้เองจึงแสดงให้เห็นว่ารัฐเน้นการใช้อำนาจเชิงบังคับมากขึ้นกว่าแต่ก่อน อันเป็นการกระตุ้นผลลัพธ์จากการลงทุนในมนุษย์ทางด้านการศึกษาของรัฐ

สรุป

กฎหมายการศึกษาของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน โดยมีมุมมองต่อการศึกษาว่าจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน รัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของจึงใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการยกระดับความรู้และคุณภาพของพลเมืองให้เหมาะสมต่อตลาดแรงงาน โดยการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นถึง 13 ปี ครอบคลุมการศึกษาเกรด 12 ซึ่งเทียบเท่าคุณวุฒิระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด โดยรัฐได้ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาอันเป็นสิทธิของพลเมืองฟิลิปปินส์ตามรัฐธรรมนูญในการศึกษาระดับดังกล่าวมาแต่เดิมอยู่แล้ว กฎหมายดังกล่าวจึงทำให้เกิดการประกบกันอย่างแนบสนิของระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ให้เกิดประสิทธิภาพในการยกระดับคุณวุฒิทางการศึกษาของพลเมือง

ข้อเสนอแนะ

ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย หากไม่นับรวมการศึกษาระดับอนุบาลจะมีระยะเวลาในการเรียนทั้งสิ้น 12 ปี โดยเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี จากนั้นจึงเป็นการศึกษาตามความสมัครใจอีก 3 ปี ซึ่งการศึกษาในระดับดังกล่าวรัฐบาลให้การสนับสนุนเป็นการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน 12 ปี ทำให้ระยะเวลาที่รัฐบังคับให้พลเมืองต้องเรียนน้อยกว่าระยะเวลาที่รัฐให้การรับผิดชอบค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยจึงยังคงมีส่วนที่เหลื่อมล้ำกันอยู่ในทางระยะเวลา ดังนั้น จึงควรมีการนำลักษณะเด่นจากการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย โดยเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี ให้ครอบคลุมการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพื่อให้ผู้เรียนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดจากการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้



เอกสารอ้างอิง

- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. (2563). รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ ข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศฟิลิปปินส์. เข้าถึงได้จาก [https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Philippine_Society%20\(Thai\).pdf](https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Philippine_Society%20(Thai).pdf)
- Harmon, C. P. (2017). How effective is compulsory schooling as a policy instrument? Retrieved from IZA World of Labor: <https://wol.iza.org/articles/how-effective-is-compulsory-schooling-as-a-policy-instrument/long>
- K12 Academics. (n.d.). History of Education in the Philippines. Retrieved from <https://www.k12academics.com/Education%20Worldwide/Education%20in%20the%20Philippines/history-education-philippines>
- Llego, M. A. (n.d.). Legal Bases of the Philippine Educational System. Teacherph. Retrieved from https://www.teacherph.com/legal-bases-of-philippine-educational-system/#1_Act_No_74
- Macha et al. (2018). Education in the Philippines. Retrieved from WENR World Education News+ Reviews: <https://wenr.wes.org/2018/03/education-in-the-philippines>
- The Lawphil Project. (n.d.). 1987 Constitution of the Republic of the Philippines. Retrieved from <https://lawphil.net/consti/cons1987.html>
- The World Bank. (2022). Compulsory education, duration (years). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SE.COM.DURS>