



## การส่งเสริมคุณภาพการศึกษาของชาวพื้นเมือง โดยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมืองของประเทศแคนาดา (First Nations Control of First Nations Education Act) \*

ภรภัทร ปัญญาวิช\*\*

### ปัญหาการเข้าถึงการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมืองในประเทศแคนาดา

ปัจจุบันมีโรงเรียนที่ดำเนินการโดยกลุ่มชาวพื้นเมืองประมาณ ๕๒๐ แห่งในแคนาดา ซึ่งโรงเรียนที่ดำเนินการโดยกลุ่มชนพื้นเมืองจะต้องตรวจสอบว่าครูผู้สอนได้รับการรับรองให้สังกัดอยู่ในเขตของกลุ่มชนพื้นเมืองที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ และโรงเรียนจะต้องปฏิบัติตามหลักสูตรที่กำหนดของแต่ละรัฐ ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวจะมีการปรับให้สอดคล้องกับภาษาและวัฒนธรรมของชาวพื้นเมืองแต่ละกลุ่ม โดยโรงเรียนเหล่านี้หลายแห่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรให้บริการด้านการศึกษาระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งและดำเนินการจัดหาเงินทุนโดยกลุ่มชนพื้นเมือง โดยได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากหน่วยงานเพื่อกลุ่มชาวพื้นเมืองของแคนาดา (Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: AANDC)

จากข้อมูลการประมาณการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าในจำนวนนักเรียนในกลุ่มชาวพื้นเมืองมีประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คนที่มีสิทธิ์เข้าเรียน โดยนักเรียนในจำนวนดังกล่าวที่ส่วนมากอยู่ในระดับมัธยมศึกษาร้อยละ ๖๐ เข้าเรียนในโรงเรียนที่ดำเนินการโดยกลุ่มชาวพื้นเมือง ร้อยละ ๓๗ เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ และอีกร้อยละ ๓ เข้าเรียนในโรงเรียนที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางทั้ง ๗ แห่ง

อย่างไรก็ตาม ยังคงพบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างกลุ่มชาวพื้นเมืองและพลเมืองทั่วไปของแคนาดาอยู่ โดยจากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าในกลุ่มชาวพื้นเมืองมีจำนวนประชากรเพียงร้อยละ ๓๕.๕ ที่มีใบรับรองการสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เมื่อเทียบกับพลเมืองชาวแคนาดาโดยทั่วไปที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากถึงร้อยละ ๗๘ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคาดว่าอาจต้องใช้เวลาเกือบสามทศวรรษในการปิดช่องว่างนี้ ซึ่งนี่ถือเป็นประเด็นที่ทั้งกลุ่มชาวพื้นเมืองและรัฐบาลกลางต่างก็มีความกังวลเป็นอย่างมาก

ปัจจุบัน รัฐบาลกลางมีความมุ่งมั่นในการจัดทำนโยบายเพื่อจัดหาบริการด้านการศึกษาเพื่อให้มาตรฐานในการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมืองให้เทียบเท่ากับมาตรฐานในโรงเรียนของรัฐที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของรัฐที่โรงเรียนของชาวพื้นเมืองนั้นอยู่ในการควบคุมดูแล และแม้ว่ารัฐต่างๆ จะมีกฎหมายด้านการศึกษาที่ครอบคลุม แต่รัฐบาลกลางไม่มีกฎหมายเฉพาะที่สามารถควบคุมการศึกษาของ

\* บทความประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๖๗

\*\* บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



กลุ่มชาวพื้นเมืองอย่างครอบคลุม นอกจากบทบัญญัติจำนวนเล็กน้อยในกฎหมายสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองหรือ Indian Act

การขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาที่ดีในกลุ่มชาวพื้นเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ผลการศึกษาของผู้เรียนที่เป็นชาวพื้นเมืองไม่ดีเท่าที่ควร แม้ว่ารัฐบาลประจำรัฐจะได้จัดให้มีระบบการศึกษาที่ครอบคลุม รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการโรงเรียนที่ได้รับการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติด้านการศึกษาระดับหลายฉบับ และข้อกำหนดทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง แต่ระบบการศึกษาสำหรับเด็กชาวพื้นเมืองนั้นยังขาดซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้หลายประการ แม้ว่าในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาจะมีการพยายามแก้ไขช่องว่างนี้ในการให้บริการด้านการศึกษา แต่ยังคงขาดสิ่งที่เป็นกุญแจสำคัญสำหรับการศึกษาของชาวพื้นเมืองอีกหลายประการ<sup>๑</sup>

### การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมือง

ในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗) นายกรัฐมนตรี Stephen Harper ได้ประกาศข้อตกลงครั้งประวัติศาสตร์ระหว่างรัฐบาลกลางแคนาดาและสมัชชาชนพื้นเมือง (Assembly of First Nations: AFN) เพื่อดำเนินการในขั้นสุดท้ายและออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมือง (First Nations Control of First Nations Education Act) ซึ่งข้อตกลงนี้เป็นผลมาจากกระบวนการปรึกษาหารือที่ไม่เคยมีมาก่อนโดยใช้เวลานานหลายปี

รัฐบาลกลางแคนาดาและ AFN มุ่งมั่นที่จะปรับปรุงคุณภาพในการศึกษาสำหรับนักเรียนชาวพื้นเมืองตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย และให้การศึกษามีคุณภาพสูงให้เท่าเทียมกับชาวแคนาดาทุกคน เพื่อจุดประสงค์นี้ รัฐบาลกลางแคนาดายังได้ประกาศเจตจำนงในวันเดียวกันนี้ด้วยว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุนเงินมากกว่า ๑.๙ พันล้านดอลลาร์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมือง เงินทุนนี้จะนำไปใช้เพื่อสนับสนุนในการเรียนรู้ทางภาษาและวัฒนธรรม<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>Tonina Simeone, Legal and Social Affairs Division. “Legislative Summary of Bill C-33: First Nations Control of First Nations Education Act”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/412C33E#a2](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/412C33E#a2)

<sup>๒</sup>Government of Canada. “First Nations Control of First Nations Education Act”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/02/first-nations-control-first-nations-education-act.html>



## วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

กฎหมายนี้จะทำให้ชาวพื้นเมืองสามารถควบคุมการศึกษาของนักเรียนชาวพื้นเมืองได้ โดยอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่สอดคล้องกับมาตรฐานในการศึกษาพื้นฐานสำหรับชาวพื้นเมือง ตัวอย่างเช่น กฎหมายจะกำหนดให้โรงเรียนของชาวพื้นเมืองต้องสอนหลักสูตรหลักที่ตรงตามหรือเกทับมาตรฐานของรัฐ นักเรียนต้องเข้าเรียนครบตามข้อกำหนดขั้นต่ำ ครูผู้สอนต้องผ่านการรับรองอย่างถูกต้อง และโรงเรียนของชาวพื้นเมืองต้องมอบประกาศนียบัตรหรือใบรับรองที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ล้วนแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลให้เยาวชนของชาวพื้นเมืองที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนของชาวพื้นเมือง แต่ไม่สามารถแสดงประกาศนียบัตรที่รับรองการสำเร็จการศึกษาต่อสถานที่ทำงานหรือสถาบันอุดมศึกษาได้

กฎหมายนี้จะพัฒนาด้านความโปร่งใสและส่งเสริมความรับผิดชอบโดยกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจนให้กับผู้ดูแลด้านการศึกษาของชาวพื้นเมือง และข้อกำหนดในการจัดทำรายงานประจำปี นอกจากนี้ ร่างกฎหมายยังให้จัดตั้งหน่วยงานด้านการศึกษาของชาวพื้นเมือง โดยหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนในระบบการศึกษาของรัฐที่คอยให้การสนับสนุนในระดับมัธยมศึกษา เพื่อช่วยให้แน่ใจว่าโรงเรียนของชาวพื้นเมืองปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมือง และให้การศึกษาที่มีคุณภาพแก่นักเรียนชาวพื้นเมือง

ยิ่งไปกว่านั้น ตามคำมั่นสัญญาของรัฐบาลกลางในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมืองจะมีผลเป็นการยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองหรือ Indian Act ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประจำด้วย ซึ่งมาตรการนี้มีความสำคัญในเชิงสัญลักษณ์และสอดคล้องกับจุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เพื่อลบภาพลักษณ์ที่มีดমনของระบบโรงเรียนประจำ และจัดเตรียมกรอบการดำเนินงานสำหรับชาวพื้นเมืองในการพัฒนาและนำระบบการศึกษาของชาวพื้นเมืองที่มีคุณภาพภายใต้การควบคุมตามบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้<sup>๓</sup>

## สาระสำคัญ

การจัดตั้งคณะกรรมการสภาวิชาชีพร่วมด้านการศึกษา เพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและชาวพื้นเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการและการควบคุมดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมือง

การปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาของรัฐบาลกลางในการจัดหาเงินทุนที่เพียงพอ มีเสถียรภาพ ตรวจสอบได้และมีความยั่งยืน โดยการจัดหาเงินทุนนี้จะมาจากแหล่งเงินทุน ๓ แหล่ง ได้แก่ แหล่งเงินทุนตาม

<sup>๓</sup>Government of Canada. “First Nations Control of First Nations Education Act”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/02/first-nations-control-first-nations-education-act.html>



กฎหมายที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเหมาะสม เงินทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อสนับสนุนกรอบการดำเนินงานตามกฎหมายใหม่ และเงินทุนสำหรับการลงทุนระยะยาวเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนของชาวพื้นเมือง

การเปิดโอกาสให้ชาวพื้นเมืองเข้าถึงการศึกษาด้านภาษาและวัฒนธรรมตามหลักสูตรการศึกษา และให้เงินทุนสนับสนุนในการศึกษาภาษาและวัฒนธรรม

การส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและชาวพื้นเมืองในการพัฒนาระเบียบข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมือง<sup>๔</sup>

การกำหนดให้ชาวพื้นเมืองที่มีอายุระหว่าง ๖ ถึง ๒๑ ปีที่อาศัยอยู่ในเขตที่กลุ่มชาวพื้นเมืองอาศัยอยู่ ต้องได้รับบริการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการศึกษาจะต้องมีผลให้ผู้เรียนสามารถรับใบรับรองการสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการจัดการเรียนการสอนระดับอนุบาลและเตรียมอนุบาลได้อีกด้วย

โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ปกครองมีหน้าที่ต้องจัดให้เด็กที่มีอายุระหว่าง ๖ ถึง ๑๖ ปีทำการลงทะเบียนเพื่อเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของชาวพื้นเมืองหรือโรงเรียนประจำรัฐ และแจ้งการลงทะเบียนดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรแก่สภาชาวพื้นเมือง เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กชาวพื้นเมืองได้เข้าสู่ระบบการศึกษา และกลุ่มชาวพื้นเมืองสามารถกำหนดข้อบังคับให้บุคคลที่มีอายุ ๑๘ ปีและอาศัยอยู่ในเขตที่กลุ่มชาวพื้นเมืองอาศัยอยู่ต้องลงทะเบียนเรียนในปีการศึกษานั้นและเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอตลอดปีการศึกษานั้น และเปิดเผยข้อบังคับดังกล่าวต่อสาธารณะ<sup>๕</sup>

## ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมืองของประเทศแคนาดา มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าถึงการศึกษาของชาวพื้นเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวพื้นเมืองและพลเมืองชาวแคนาดาทั่วไปมาอย่างยาวนาน และส่งเสริมให้ชาวพื้นเมืองได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น โดยกฎหมายฉบับนี้จะทำการควบคุมการดำเนินการของโรงเรียนของชาว

<sup>๔</sup>Government of Canada. “First Nations Control of First Nations Education Act”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/02/first-nations-control-first-nations-education-act.html>

<sup>๕</sup>Tonina Simeone, Legal and Social Affairs Division. “Legislative Summary of Bill C-33: First Nations Control of First Nations Education Act”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/412C33E#a2](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/412C33E#a2)



พื้นเมืองให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาของชาวพื้นเมืองและมอบเงินทุนสนับสนุนจำนวนมาก เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาวพื้นเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

โดยกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากความร่วมมือของรัฐบาลกลางของแคนาดาและชาวพื้นเมืองในการออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลการศึกษาของกลุ่มชาวพื้นเมืองและร่วมกันปรับปรุงพัฒนาข้อบังคับต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและชาวพื้นเมืองไม่ได้สิ้นสุดลงที่การเสนอร่างกฎหมาย แต่จะร่วมมือกันไปโดยตลอดเพื่อบรรลุเจตนารมณ์สูงสุดของกฎหมาย นั่นคือคุณภาพการศึกษาของนักเรียนชาวพื้นเมืองที่ดีขึ้น โดยชาวพื้นเมืองและรัฐบาลของแคนาดาเห็นพ้องต้องกันว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างดีที่สุด<sup>๖</sup>

\*\*\*\*\*

---

<sup>๖</sup>Government of Canada. “First Nations Control of First Nations Education Act”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/02/first-nations-control-first-nations-education-act.html>