

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน แต่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรจากบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และองค์กรอื่นเพื่อมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่นักเรียน โดยกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐาน คือ ค่าเล่าเรียน และอุปกรณ์การเรียนให้แก่ นักเรียนทุกคน และค่าใช้จ่ายพิเศษให้แก่คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และนักเรียนที่มีความต้องการเป็น พิเศษ เพิ่มเติมตามความเหมาะสมและสภาพเศรษฐกิจ

แต่เนื่องจาก ในการให้บริการและจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐ และเอกชนอาจมีค่าใช้จ่ายอื่นนอกเหนือจากที่รัฐจัดสรรให้ กล่าวคือ การจัดการศึกษาเพิ่มเติม นอกเหนือจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดประสบการณ์และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพ การศึกษาหรือบริการอื่น เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการศึกษาของนักเรียนให้ดีขึ้น ซึ่ง กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอาจจะระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและให้ ผู้ปกครองนักเรียนมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่นอกเหนือจากที่รัฐจัดสรรให้ แต่ยังมี ความเห็นในทางกฎหมายแตกต่างกันว่าจะให้ผู้ปกครองนักเรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือ ดังนี้

๑. การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและ เอกชน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตร การจัดประสบการณ์และการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือบริการอื่น เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการศึกษาของ นักเรียนจะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

๒. หากสถานศึกษาของรัฐไม่อาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามข้อ ๑ ได้ โรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดให้มีวัตถุประสงค์และระบบการบริหารจัดการศึกษาแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอื่น จะไม่ขอรับงบประมาณที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนที่รัฐจัดสรรให้แก่สถานศึกษาและขอเรียกเก็บเงินบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครองนักเรียนตามความเหมาะสมและจำเป็นจะได้หรือไม่

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๐๓๑ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเพิ่มเติมว่า

๑. กระทรวงศึกษาธิการจะประกาศกำหนดสถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสองประเภท ดังนี้ จะได้หรือไม่

๑.๑ สถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐจะจัดให้มีจำนวนเพียงพอสำหรับเด็กนักเรียนที่ใช้บริการในเขตพื้นที่การศึกษานั้น

๑.๒ สถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและเอกชนบางแห่ง ผู้เรียนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนเอง เช่น โรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา หรือโรงเรียนของรัฐหรือเอกชนอื่นที่ประสงค์ไม่ขอรับงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลที่รัฐจัดสรรให้ โดยขอเก็บเงินบำรุงการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนจากผู้ปกครองนักเรียน

๒. ตามที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อสำหรับเด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับนั้น หากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศและแจ้งการเข้าเรียนว่าเด็กคนใดได้เข้าเรียนในสถานศึกษาใดแล้ว เด็กคนนั้นไม่ยอมเข้าเรียนในสถานศึกษาที่กำหนดให้ แต่ไปเข้าเรียนในสถานศึกษาตามข้อ ๑.๒ จะถือว่าเด็กคนนั้นสละสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งเด็กจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียนเองได้หรือไม่

๓. กรณีที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาและจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว แต่เด็กคนนั้นมีความประสงค์จะไปเรียนในสถานศึกษาอื่นที่มีได้จัดให้ สถานศึกษาดังกล่าวจะปฏิเสธไม่รับเด็กนั้นเข้าเรียนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๔ ประเด็น คือ

๑. กระทรวงศึกษาธิการจะประกาศกำหนดสถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสองประเภท ดังนี้ จะได้หรือไม่

๑.๑ สถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐจะจัดให้มีจำนวนเพียงพอสำหรับเด็กนักเรียนที่ใช้บริการในเขตพื้นที่การศึกษานั้น

๑.๒ สถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและเอกชนบางแห่ง ผู้เรียนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนเอง เช่น โรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา หรือโรงเรียนของรัฐหรือเอกชนอื่นที่ประสงค์ไม่ขอรับงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่รัฐจัดสรรให้ โดยขอเก็บเงินบำรุงการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนจากผู้ปกครองนักเรียน

๒. การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตร การจัดประสบการณ์และการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือบริการอื่น เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการศึกษาของนักเรียนจะกระทำได้อย่างไร เพียงใด

๓. คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อสำหรับเด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ พร้อมทั้งได้แจ้งการเข้าเรียนว่าเด็กคนใดได้เข้าเรียนในสถานศึกษาใดแล้ว เด็กคนนั้นไม่ยอมเข้าเรียนในสถานศึกษาที่กำหนดให้ แต่ไปเข้าเรียนในสถานศึกษาตามข้อ ๑.๒ จะถือว่าเด็กคนนั้นสละสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งเด็กจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียนเองได้หรือไม่

๔. กรณีที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาและจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว แต่เด็กคนนั้นมีความประสงค์จะไปเรียนในสถานศึกษาอื่นที่มีได้จัดให้ สถานศึกษาดังกล่าวจะปฏิเสธไม่รับเด็กนั้นเข้าเรียนได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและต้องจัดให้อย่างทั่วถึง ทั้งนักเรียนมีสิทธิและโอกาสเข้ารับการศึกษาซึ่งมีลักษณะดังกล่าวเสมอกัน สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องและเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของรัฐ ส่วนสถานศึกษาของเอกชนหา มีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาดังเช่นสถานศึกษาของรัฐไม่ เว้นแต่สถานศึกษาของเอกชนจะรับจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดย

ไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามที่รัฐมีหน้าที่ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่อาจประกาศกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนได้ แต่สำหรับสถานศึกษาของเอกชนที่มีได้รับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามที่รัฐมีหน้าที่ ย่อมไม่มีหน้าที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การจัดการศึกษานอกหลักสูตรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ย่อมไม่อยู่ในหน้าที่ที่รัฐจะต้องจัดตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามที่ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว ดังนั้น การจัดการศึกษานอกหลักสูตรจึงอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ ตามความสมัครใจของนักเรียนที่จะเข้าร่วมในการศึกษานอกหลักสูตรนั้นหรือไม่

ประเด็นที่สาม เห็นว่า หากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาให้แก่เด็กซึ่งอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ปกครองของเด็กทราบ^๑ อันเป็นการจัดให้เด็กเข้ารับการศึกษามีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและให้สิทธิโอกาสเสมอกันแล้วก็ถือว่ารัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ส่วนเด็กจะเลือกเรียนในสถานศึกษาที่รัฐจัดให้หรือสถานศึกษาอื่นซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายก็เป็นสิทธิของเด็กผู้นั้น

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า การจัดสรรโอกาสให้เด็กได้รับสิทธิเข้ารับการศึกษาระดับตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้ประกาศจัดสรรโอกาสให้เด็กเข้ารับการศึกษานในสถานศึกษาใดแล้ว สถานศึกษานั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้เลือกได้ว่า จะรับหรือไม่รับเด็กเข้ารับการศึกษาระดับ หากแต่มีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กผู้มีสิทธิตามประกาศฯ ส่วนกรณีที่เด็กผู้ได้รับสิทธิเข้ารับการศึกษาระดับประสงค์จะเข้าเรียนในสถานศึกษาอื่นที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ประกาศจัดสรรโอกาสให้ สถานศึกษาอื่นนั้นอาจปฏิเสธไม่รับเด็กที่มาขอเข้าเรียนนั้นได้และหากเด็กเห็นว่าการจัดสรรโอกาสไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ก็จะต้องร้องเรียนหรือขอทบทวนกับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

^๑ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา รวมทั้งต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ปกครองเด็กทราบก่อนเข้าเรียนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๖