

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษา
เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๕๘๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษา สรุปลงความได้ว่า นายโชติ ทรายสุวรรณ ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนกันทรารมย์ อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ ขอให้มีความสั่งยกเลิกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ๒ ฉบับ ได้แก่ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การระดมทรัพยากรของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เนื่องจากประกาศดังกล่าวเป็นประกาศที่ฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตรวจสอบแล้ว เห็นว่าประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เก็บเงินบำรุงการศึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนนอกหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมุ่งเน้นหลักสูตรที่มีเนื้อหาสาระมากกว่าปกติ การสอนด้วยบุคลากรพิเศษ การสอนด้วยรูปแบบหรือวิธีการที่แตกต่างจากการเรียนการสอนปกติ หรือการสอนที่ใช้สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่จัดทำให้เป็นพิเศษตามอัตราที่เหมาะสมกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นไปด้วยความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การระดมทรัพยากรของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานระดมทรัพยากรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นไปด้วยความสมัครใจ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงขอหารือว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๑๘๘ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑. ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นผลให้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการทั้งสองฉบับตกเป็นอันเพิกถอนโดยผลของกฎหมายหรือไม่

๒. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังคงถือปฏิบัติตามได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า หลักการที่กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนั้น ได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ยังคงมีต่อเนื่องเรื่อยมา ดังปรากฏในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจะมีผลใช้บังคับ ก็ได้มีการยืนยันแนวทางตามหลักการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ ซึ่งหลักการสำคัญที่ได้มีการรับรองและยืนยันเป็นลำดับมาโดยตลอดนั้น คือการวางกรอบการดำเนินการของรัฐว่า กรณีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐจะต้องไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนและผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ ได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศ

^๑มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๐ การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๕๔ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ

กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การระดมทรัพยากรของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดแนวทางให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถจัดเก็บเงินบำรุงการศึกษาและระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาได้ในกรณีที่สถานศึกษาจัดให้มีการเรียนการสอนที่นอกเหนือหรือต่างไปจากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมิได้อยู่ในขอบเขตที่มีการกล่าวถึงไว้ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ แต่อย่างใด

นอกจากนั้น ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๐-๗๘๑/๒๕๔๖^๕ และเรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๕๑^๖ สรุปได้ว่าทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเป็นลำดับ ที่รับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการศึกษา โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นั้น เป็นการรับรองและคุ้มครองว่าจะไม่เก็บค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีที่เข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ส่วนกรณีของการจัดการศึกษาที่นอกเหนือหรือต่างไปจากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ ซึ่งมีได้เป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากแต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาแต่ละแห่งนั้น ยังอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ตามความสมัครใจของผู้เรียนที่เข้าร่วม เนื่องจากเป็นจัดการศึกษาที่นอกเหนือหรือต่างไปจากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ ที่มีขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นผลให้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การระดมทรัพยากรของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ถูกเพิกถอนไปหรือไม่ นั้น เห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไปในทางเดียวกันว่ารัฐจะไม่เก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้ นั้น เป็นคนละกรณีกันกับประกาศกระทรวงศึกษาธิการทั้งสองฉบับดังกล่าว ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาที่นอกเหนือหรือต่างไปจากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ ที่มีขึ้นบนพื้นฐานความสมัครใจของทุกฝ่าย

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๙๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๘๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครอง ซึ่งอาจมีการขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้ ดังนั้น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ฯ จึงไม่มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศกระทรวงศึกษาธิการทั้งสองฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๕๑) ยังคงถือปฏิบัติได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า หลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ฯ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการทั้ง ๒ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น เป็นคนละกรณีกัน ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ตามเรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๕๑ ดังกล่าว ก็อยู่บนพื้นฐานของเนื้อหาของประกาศกระทรวงศึกษาธิการทั้งสองฉบับเดิม ที่มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระไปจากเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ตามเรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๕๑ นั้น จึงยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และสามารถถือปฏิบัติต่อไปได้

(นางสาวจารุวรรณ เฮงตระกูล)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๑