

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
เรื่อง การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๑๑.๑/๙๖๐๔ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา สรุปลงความได้ว่า สืบเนื่องจากการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาร่างประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง กำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยที่ประชุมได้พิจารณาในประเด็นว่า ความในข้อ ๒ (๕) ของร่างประกาศดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า “ข้อ ๒ การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบ มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกัน ดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๕) การจัดการเรียนการสอนตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) อาจจัดร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน หรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน ภายใต้การทำความตกลงร่วมมือกัน” ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๑๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดว่า “พื้นที่ที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบต้องติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ไม่ปะปนกับกิจการอื่น ...” หรือไม่ โดยที่ประชุมได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบตามข้อ ๒ (๕) แห่งประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และข้อ ๒ (๕) แห่งร่างประกาศดังกล่าว เป็นเรื่องการจัดการเรียนการสอนร่วมกับโรงเรียนอื่นหรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษา ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่เดียวกับโรงเรียนนอกระบบอื่นและเป็นการปะปนกับกิจการอื่น จึงขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบตามข้อ ๒ (๕) แห่งประกาศดังกล่าว และข้อ ๒ (๕) แห่งร่างประกาศดังกล่าว เป็นเรื่องการบริหารจัดการการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบ ไม่ใช่เรื่องการใช้พื้นที่จัดตั้งกิจการอื่นในพื้นที่เดียวกับพื้นที่ของโรงเรียนนอกระบบตามข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท ดังนั้น ความในข้อ ๒ (๕) แห่งร่างประกาศดังกล่าว และความในข้อ ๒ (๕) แห่งร่างประกาศดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

ที่ประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้พิจารณาแล้ว เห็นควรหารือต่อคณะกรรมการการศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายต่อไป สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือต่อคณะกรรมการการศึกษาว่า ความในข้อ ๒ (๕) แห่งร่างประกาศดังกล่าว และความในข้อ ๒ (๕) แห่งร่างประกาศดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๑๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว หรือไม่

คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติบทนิยามคำว่า “โรงเรียนนอกระบบ” ความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้การขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นไปตามกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งข้อ ๑๑^๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า สถานที่และบริเวณที่จะใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนนอกระบบต้องไม่ขัดต่อสุขลักษณะหรืออนามัยของนักเรียน มีการคมนาคมสะดวก ตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และไม่อยู่ใกล้โรงงานที่อาจเกิดอันตรายหรืออยู่ใกล้สถานที่ที่ไม่เหมาะสมแก่กิจการของโรงเรียนนอกระบบ โดยพื้นที่ที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบต้องติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ไม่ปะปนกับกิจการอื่น จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงเรียนนอกระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา และให้หมายความรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๒๑ การขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องแนบรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนนอกระบบมาพร้อมกับคำขอและอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ประเภท และลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ
- (๒) ที่ตั้ง และแผนผังแสดงบริเวณและอาคารของโรงเรียนนอกระบบ
- (๓) หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน และการวัดและประเมินผลการศึกษา
- (๔) หลักเกณฑ์การคิดค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าธรรมเนียมอื่น รวมทั้งหลักเกณฑ์

ในการเพิ่มค่าธรรมเนียมดังกล่าว

- (๕) รายการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๑๑ สถานที่และบริเวณที่จะใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนนอกระบบต้องไม่ขัดต่อสุขลักษณะหรืออนามัยของนักเรียน มีการคมนาคมสะดวก ตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และไม่อยู่ใกล้โรงงานที่อาจเกิดอันตรายหรืออยู่ใกล้สถานที่ที่ไม่เหมาะสมแก่กิจการของโรงเรียนนอกระบบ

พื้นที่ที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบต้องติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ไม่ปะปนกับกิจการอื่นและมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า ๑๐๐ ตารางเมตร ในกรณีที่โรงเรียนนอกระบบเปิดสอนตั้งแต่สองประเภทขึ้นไป ต้องมีพื้นที่ใช้สอยสำหรับแต่ละประเภทไม่น้อยกว่า ๑๐๐ ตารางเมตร เว้นแต่หลักสูตรที่โรงเรียนนอกระบบเปิดสอนมีระยะเวลาเรียนเกินหกหรือชั่วโมง ต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่าประเภทละ ๒๐๐ ตารางเมตร

และมาตรา ๑๒๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ บัญญัติให้การจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต โดยประเภทและลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยข้อ ๒^๕(๔) แห่งประกาศดังกล่าว กำหนดว่า การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบอาจจัดร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน หรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษา จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดตามประกาศดังกล่าวเป็นการกำหนดประเภทและลักษณะการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบที่ต้องมีการจัดการเรียนการสอนภายหลังจากการได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบแล้ว โดยโรงเรียนนอกระบบอาจจัดการเรียนการสอนร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน หรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษาได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด และโดยที่การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบตามข้อ ๑๑^๗ แห่งกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันเป็นคนละขั้นตอนและต่างห้วงเวลากันกับการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบตามข้อ ๒ (๔) แห่งประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังนั้น ความในข้อ ๑๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบฯ กับความในข้อ ๒ (๔) แห่งประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง การกำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบ จึงไม่ขัดหรือแย้งกัน

นอกจากนี้ การส่งเสริมให้มีการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน หรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน

มาตรา ๑๒๐ การจัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต
ประเภทและลักษณะของโรงเรียนนอกระบบ รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนและหลักสูตร
ของโรงเรียนนอกระบบ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ ๒ การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบ แบ่งได้ดังนี้

(๑) จัดการเรียนการสอนโดยใช้ครูหรือผู้สอน

(๒) จัดการเรียนการสอนโดยใช้สื่อการเรียนการสอน ทั้งนี้โรงเรียนจะต้องมีการจัดการเรียนการสอนต้นแบบที่ใช้ครูหรือผู้สอนเป็นหลัก

(๓) จัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการโดยมีทั้งครูหรือผู้สอนและสื่อการเรียนการสอน

(๔) การจัดการเรียนการสอนตาม (๑) (๒) และ (๓) อาจจัดร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน หรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน

มาตรา ๔๕ ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

โดยมีการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการมีทั้งครูหรือผู้สอนและสื่อการเรียนการสอนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมทั้งรูปแบบสื่อเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนร่วมกัน ข้อกำหนดในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้โรงเรียนนอกระบบสามารถจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมให้เท่าทันพัฒนาการของโลกตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒^๔

สำหรับประเด็นที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขอหารือว่า ความในข้อ ๑๑ วรรคสอง^๕ แห่งกฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ กับความในข้อ ๒^๖ (๕) แห่งร่างประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง กำหนดประเภทและลักษณะของโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรของโรงเรียนนอกระบบฯ ชัดหรือแย้งกันหรือไม่ นั้น เห็นว่า การยกร่างประกาศดังกล่าวเป็นเรื่องทางนโยบายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตามที่เห็นสมควร ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้อีก



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๕

^๔เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตามที่กฎหมายบัญญัติและให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ข้อ ๒ การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนนอกระบบ มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกัน ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดการเรียนการสอนโดยใช้ครูหรือผู้สอน
- (๒) จัดการเรียนการสอนโดยใช้สื่อการเรียนการสอน ทั้งนี้ โรงเรียนนอกระบบจะต้องมีการจัดการเรียนการสอนต้นแบบที่ใช้ครูหรือผู้สอนเป็นหลัก
- (๓) จัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการโดยมีทั้งครูหรือผู้สอนและสื่อการเรียนการสอน
- (๔) จัดการเรียนการสอนด้วยระบบดิจิทัล ตามหลักสูตรที่ได้รับอนุญาต โดยการถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือเครือข่ายอื่น ซึ่งผู้เรียนสามารถเรียนได้ทุกสถานที่
- (๕) การจัดการเรียนการสอนตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) อาจจัดร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียนหรือกับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน ภายใต้การทำความตกลงร่วมมือกัน