



### บทที่ 3

## ขอบเขตและโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารและการจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน

ขอบเขตและโครงสร้างที่สำคัญตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 และ  
ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ถือเป็นกฎหมายหลักในการบริหารโรงเรียนเอกชน บรรดาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบท ย่อมต้องสอดคล้องและอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหลัก

คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายโรงเรียนเอกชน ได้ดำเนินการยกร่างเสนอรัฐบาล และนำเสนอต่อรัฐสภา ผ่านการพิจารณาจนตราขึ้นเป็น "พระราชบัญญัติ" เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2525 ประกาศเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 99 หน้า 1 ตอนที่ 116 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2525 มีผลทำให้นับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2525 เป็นต้นมา โรงเรียนราษฎร์ทั้งหลายในประเทศไทย ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 รวมทั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชนทุกโรงเรียนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งโรงเรียน การบริหารและการควบคุมโรงเรียน จรรยาบรรณ วินัย หน้าที่ การอุดหนุน ส่งเสริมและการช่วยเหลือโรงเรียน การคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู การเพิกถอนใบอนุญาต การอุทธรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ บทกำหนดโทษ พระราชบัญญัตินี้มีทั้งสิ้น 11 หมวด 124 มาตรา

ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับพ.ศ. 2525 นี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบท

บัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันสมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งเหตุผลดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุกฉบับ โดยเนื้อความที่กล่าวอ้างมักจะอ้างในลักษณะกว้าง ๆ ถึงความไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงต้องทำการปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่เหตุผลที่แท้จริงมักจะเกิดจากความบกพร่องของพระราชบัญญัติฉบับเดิม ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ถ้าเปรียบเทียบพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่ยกเลิก (พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2518) กับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ พอดีสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ชื่อพระราชบัญญัติ เดิมโรงเรียนราษฎร์อยู่ในความควบคุมของกองโรงเรียนราษฎร์ กรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายที่ใช้บังคับและควบคุมโรงเรียนราษฎร์ เรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ และใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.2497 ในพ.ศ.2515 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และให้โอนงานของกองโรงเรียนราษฎร์ไปเป็นของ สช. ชื่อพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ จึงได้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

2. การพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ตามกฎหมายเดิม การอนุญาตให้ทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน ทำให้การอนุญาตล่าช้า จึงได้แก้ไขบทบัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นผู้มิอำนาจอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนใน ส่วนกลาง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มิอำนาจอนุญาตสำหรับโรงเรียนในส่วนภูมิภาค เป็นการกระจายอำนาจในการบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้การขอจัดตั้งโรงเรียนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

3. มาตรฐานการจัดการศึกษา ได้มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมิอำนาจออกระเบียบกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนได้ ซึ่งตามกฎหมายเดิมไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ ก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในกรณีที่จะเร่งรัดดำเนินการให้โรงเรียนได้แก้ไขปรับปรุงซ่อมเสริมการศึกษาของโรงเรียน ให้มีความเจริญก้าวหน้าเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และได้มาตรฐานสอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ

4. บุคลากรในโรงเรียน เดิมได้แก่ เจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่ และครู ได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวในเรื่องสัญชาติของบิดา และคุณวุฒิ คือ

- คำว่า เจ้าของ เปลี่ยนเป็น ผู้รับใบอนุญาต

ผู้จัดการ ให้หมายความถึงผู้จัดการและผู้อำนวยการโรงเรียน

ครูใหญ่ ให้หมายความถึงครูใหญ่และอาจารย์ใหญ่

ครู ให้หมายความถึงครู และอาจารย์

- คุณสมบัติของบุคลากรดังกล่าว ก็ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ผู้รับใบอนุญาตและผู้จัดการ จะต้องมียุทธชาติไทยโดยกำเนิด แต่ไม่กำหนดสัญชาติของบิดา เดิมนั้นกำหนดว่า มีสัญชาติไทย และบิดาต้องมีสัญชาติไทยด้วย

- เรื่องวุฒิ ก็ได้บัญญัติให้กำหนดขั้นความรู้ของบุคลากรต่าง ๆ ในโรงเรียน เช่น เจ้าของ เดิมไม่ได้กำหนดขั้นความรู้ไว้ จะมีหรือไม่ก็ไม่ได้ ขอเพียงมีทรัพย์สิน หรือฐานะพอที่จะจัดตั้ง และดำเนินกิจการโรงเรียนได้ก็พอ กฎหมายใหม่นี้ บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาต จะต้องมีความรู้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการกำหนด เช่นเดียวกัน ผู้จัดการก็ดี ครูใหญ่ก็ดี หรือครูก็ดี ก็จะต้องมีพื้นฐานความรู้สูงขึ้นกว่า เดิม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของบุคคล และให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

5. การบริหารโรงเรียน เดิมกฎหมายโรงเรียนราษฎร์มิได้กำหนดการบริหารโรงเรียนในรูปแบบของคณะกรรมการไว้ แต่โดยพฤตินัย โรงเรียนราษฎร์ที่มีนิติบุคคลอันได้แก่ มูลนิธิ หรือวัด เป็นเจ้าของ ก็บริหารโรงเรียนในรูปแบบของคณะกรรมการอยู่แล้ว

การกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้อำนวยการโรงเรียนบางประเภท บางระดับชั้น ก็เพื่อให้มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษา เพื่อปรับปรุงกิจการของโรงเรียนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น และขณะเดียวกันยังมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจออกระเบียบ กำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนไว้ด้วย

ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจลงโทษครูได้ เช่น ต่าหนีโทษ

เป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน เป็นต้น

6. เรื่องปัญหาแรงงาน กิจการโรงเรียนเอกชนแม้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานด้วย แต่กฎหมายโรงเรียนเอกชน ก็ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจออกระเบียบ กำหนดให้การคุ้มครองการทำงานของครูโรงเรียนเอกชนได้อีกทางหนึ่ง

เพื่อให้การแก้ปัญหาเรื่องแรงงาน ระหว่างครูกับเจ้าของโรงเรียน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้ง การจ่ายเงินชดเชยกรณีถูกออกจากการ หรือ จ่ายเงินทดแทนกรณีประสบอันตรายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งค่าร้องทุกข์ของครูใหญ่และครู

7. กองทุนสงเคราะห์ ซึ่งกำหนดให้ครู เจ้าของโรงเรียน และรัฐ ร่วมออกเงินสมทบ และกำหนดให้นำดอกผลที่ได้จากกองทุนสงเคราะห์ไปใช้จ่าย เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลให้แก่ครูเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ฝ่ายเจ้าของโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ที่ร่วมออกเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ด้วย ไม่ได้รับประโยชน์จากกองทุนนี้ จึงเห็นสมควรที่จะแก้ไขให้มีบทบัญญัติให้นำเงินกองทุนสงเคราะห์นี้ ไปจัดหาประโยชน์ให้แก่เงินกองทุนสงเคราะห์ได้ตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ครูและฝ่ายผู้บริหารการศึกษา ซึ่งจะขอกู้ยืมเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนกรณีประสบอุทกภัย อัคคีภัย หรือให้เจ้าของโรงเรียนกู้ยืม เพื่อนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการปรับปรุงอาคารสถานที่ หรือจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน และเพื่อนำดอกผลที่ได้ไปขยายการให้การสงเคราะห์เป็นค่ารักษาพยาบาลแก่บิดามารดาของครู

8. การเลิกจ้างกิจการโรงเรียน เดิมการขอเลิกจ้างกิจการโรงเรียนเอกชน เจ้าของจะขอเลิกจ้างกิจการโรงเรียนในระยะเริ่มเปิดเรียนต้นปีการศึกษา กลางปีการศึกษา หรือปลายปีการศึกษาก็ได้ เพราะกฎหมายโรงเรียนเอกชนไม่ได้กำหนดห้ามไว้ บปรากฏว่ามีเจ้าของโรงเรียนบางรายได้ขอเลิกจ้างกิจการโรงเรียนในระหว่างกลางปีการศึกษา สาเหตุเพราะไม่มีทุนใช้จ่ายในการดำเนินกิจการโรงเรียนต่อไป หรือมีปัญหาขัดแย้งกับครู ก่อให้เกิด

ปัญหาครูไม่มีงานทำ นักเรียนไม่มีที่เรียน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเข้าไปรับรู้และช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ด้วย

กฎหมายใหม่กำหนดให้เจ้าของที่จะเลิกกิจการโรงเรียน ต้องยื่นคำขอเลิกก่อนสิ้นสุดภาคการศึกษาประจำปี ไม่น้อยกว่า 90 วัน หรือภายในระยะที่ผู้อนุญาตผ่อนผันให้ตามความจำเป็น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักเรียน

ข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 นี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือต้องการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับเดิม คือฉบับ พ.ศ.2461 พ.ศ.2479 พ.ศ.2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เมื่อปี พ.ศ.2518 ในด้านการช่วยในการบริหารโรงเรียนเอกชนมีความคล่องตัวขึ้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 นี้ ถือเป็นหลักในการบริหารและการดำเนินงานโรงเรียนเอกชน สถานศึกษาใดที่จัดให้การศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรีแก่นักเรียนทุกระดับรวมกันเกิน 7 คนขึ้นไป ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชนทุกโรงเรียนก็ต้องปฏิบัติตามด้วย

โรงเรียนอนุบาลเอกชนเป็นโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา ที่จัดรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียนตามมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของคำว่า "โรงเรียน" ไว้ โรงเรียนอนุบาลเอกชนจึงหมายถึงความถึงสถานศึกษาหรือสถานที่ที่เอกชนจัดการให้การศึกษาเป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน ประเภทสามัญศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาแก่นักเรียนในทุกผลัดรวมกันเกิน 7 คนขึ้นไป สถานที่ใดเข้าข่ายความหมายดังกล่าวมานี้ ต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนที่จะจัดตั้งโรงเรียน ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่น (มาตรา 18 วรรคแรก) ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท (มาตรา 102)

ที่กล่าวว่าต้องขออนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน บุคคลและ

องค์กรนี้เป็นใคร มีอำนาจอย่างไรที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมการจัดตั้งเป็นใคร มีอำนาจหน้าที่อะไร เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาในขั้นต้น

### 1. องค์กรของรัฐที่ควบคุมการจัดตั้ง

ในหมวด 1 มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชน อันประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน มีกรรมการที่มาจากตำแหน่งข้าราชการประจำอีก 4 คน ได้แก่ อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา และอธิบดีกรมอาชีวศึกษา มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ 2 คน ครูใหญ่หรือครู 2 คน และบุคคลอื่นอีก 3 คนเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นกรรมการและเลขานุการ

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ประกอบด้วย ตำแหน่งข้าราชการประจำระดับอธิบดี โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน (ซึ่งประธานมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากัน) จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ 2 คน และจากครูใหญ่หรือครู 2 คน อีก 3 คนไม่ได้ระบุว่าจะต้องมาจากภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้มีหลักการในการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างข้าราชการประจำตามตำแหน่งกับ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาจำนวน 3 คนที่เหลือ นำที่จะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนผู้ทรงคุณวุฒิที่รู้และเข้าใจการทำงานได้ เข้ามามีส่วนพิจารณาในการจัดการศึกษาเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นไปอย่างรอบคอบและกว้างขวางขึ้น ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชนน่าจะได้รู้และรับทราบในปัญหาการดำเนินการจัดการศึกษาของเอกชนมากกว่าเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ

ในการดำเนินการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนซึ่งจะบังคับใช้ในทางปฏิบัตินั้น ถ้าถูกกำหนดจากภายนอก กล่าวคือ จากผู้ที่มีได้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโดยตรงแล้ว หลักเกณฑ์หรือวิธีการต่าง ๆ นั้น ย่อมจะนำไปสู่ระบบ

การควบคุมมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน<sup>1</sup>

เมื่อได้ทราบแล้วว่าคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) เป็นใคร ประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานใด ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อมาคือ อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ จะเป็นตัวกำหนดบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน พิจารณาได้จากมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับการศึกษาและการดำเนินงานของโรงเรียน การจัดทำโครงการส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียน และประสานงานการศึกษา กับส่วนราชการอื่น เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและส่งเสริมการศึกษาและกิจการของโรงเรียน
- 2) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี ในการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- 3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการการศึกษาเอกชนมอบหมาย
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

---

<sup>1</sup>วัลลภ สวรรค์ดี, "แนวทางการดำเนินงานตามแนวนโยบายการจัดการศึกษาเอกชน : ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "แนวทางการดำเนินงานตามแนวนโยบายการจัดการศึกษาเอกชน : ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี" เสนอที่ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 10 พฤษภาคม 2536. (อัดสำเนา).

หากจะกล่าวโดยสรุปถึงหน้าที่ 4 ประการของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ดังที่กำหนดไว้ นั้น จะเห็นได้ว่า หน้าที่หลักของคณะกรรมการ ๗ นั้น คือ ให้ความเห็น หรือคำแนะนำ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการดำเนินการได้เอง ความเห็น หรือ คำแนะนำดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากสภาพแห่งการแนะนำ เป็นการ เสนอแนะหรือการให้ความเห็นซึ่ง ไม่มีสภาพบังคับ หรือต้องผูกมัดแต่ประการใด อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีบทบาทในแง่ให้คำปรึกษาแนะนำ เสนอความเห็น มีลักษณะ ของการเป็นคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีนั่นเอง

อำนาจของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีเพียงประการเดียวตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 14 คือ เชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นได้ตามที่ เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้เพียงอำนาจแก่คณะกรรมการที่จะเชิญ โดยไม่ได้ให้มาตรการ ใด ๆ สำหรับคณะกรรมการที่จะใช้ในกรณีที่ถูกเชิญนั้น ไม่ยอมมา หรือมาแต่ไม่ยอมให้ ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ได้รับผลไม่สมบูรณ์ จึงนับว่าเป็นข้อบกพร่องอีกประการหนึ่ง

ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ใน มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น หรือ ออกระเบียบเพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 เป็นแม่บทที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ใน การวางระเบียบ นโยบายของรัฐ รวมทั้งออกกฎระเบียบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นผู้วางนโยบาย มิใช่ผู้มีอำนาจในทางปฏิบัติ อำนาจในทางปฏิบัติ เป็นอำนาจของผู้อนุญาต (มาตรา 4) ซึ่งหมายถึง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำหรับกรุงเทพมหานคร ส่วนในต่างจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต



นอกจากกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีตามมาตรา 6 แล้ว กฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 หมวด 3 และหมวด 6

หมวด 2 ลักษณะและการจัดตั้งโรงเรียน

มาตรา 15 . . .โรงเรียนแต่ละลักษณะจะแบ่งออกเป็นประเภทใด หรือระดับใด ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด . . .

มาตรา 16 รัฐมนตรีอาจจำกัดจำนวนโรงเรียนลักษณะใด ประเภทใด หรือระดับใด ในท้องที่ใดเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ . . .

มาตรา 17 เพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุมและส่งเสริมโรงเรียน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบ กำหนดมาตรฐานของโรงเรียน ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในหมวด 3, 5, 6, 7 ทั้งหมดหรือบางส่วนมาใช้บังคับแก่โรงเรียนตามมาตรา 15 (2) หรือ 15 (3) . . .

หมวด 3 การบริหารและการควบคุมโรงเรียน

มาตรา 24 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้โรงเรียนลักษณะใด ประเภทใด หรือระดับใด ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียนได้

มาตรา 51 รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดอัตราและวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น . . .

หมวด 6 การคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู

มาตรา 66 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู ดังต่อไปนี้ . . .

มาตรา 71 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้รับใบอนุญาตซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม . . .

มาตรา 77 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน" ประกอบด้วย . . . และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง . . .

อำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้วางระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปโดยเรียบร้อย

ส่วนอำนาจของผู้อนุญาต (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในทางปฏิบัติในการควบคุม กำกับ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนนี้ ได้แก่

- อำนาจในการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้บุคคลใดจัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 18)
- การอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงโรงเรียนจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 20)
- การโอนโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตให้บุคคลอื่น (มาตรา 21)
- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 22 วรรคหนึ่ง)
- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกรณีผู้ขอรับโอนขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม อำนาจสั่งผู้รับใบอนุญาตโอนโรงเรียนที่ได้รับอนุญาต เนื่องจากขาดคุณสมบัติ (มาตรา 23)
- อนุญาตให้เป็นผู้จัดการ (มาตรา 31)
- อนุญาตให้เป็นครูใหญ่ (มาตรา 34)
- อนุญาตให้เป็นผู้ช่วยผู้จัดการ หรือผู้ช่วยครูใหญ่ (มาตรา 37)
- อนุญาตให้เป็นครูในโรงเรียน (มาตรา 39)
- อนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นครู บรรจุเข้าทำการสอนในโรงเรียน (มาตรา 41)
- การอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู (มาตรา 42)

- อนุญาตให้ผู้ขอแต่งตั้งหรือบรรจุเป็นผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู เข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว (มาตรา 43)
- การอนุญาตให้มีการสอนด้วยภาษาต่างประเทศในวิชาอื่น ๆ (มาตรา 50)
- การอนุญาตให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (มาตรา 51)
- อำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขสภาพโรงเรียน (มาตรา 55)
- อำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหยุดทำการสอนเนื่องจากมีโรคติดต่อเกิดขึ้น อันอาจเป็นอันตราย (มาตรา 56)
- การอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการในลักษณะตัวแทน หรือสาขาของสถาบันต่างประเทศ (มาตรา 57)
- อำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งให้เลิกดำเนินกิจการโรงเรียนเมื่อผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเลิก (มาตรา 60)
- อำนาจในการแนะนำ ตักเตือน ต้านนิโทษ ภาคทัณฑ์ ระงับการให้การอุดหนุน ระงับการจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 62)
- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ ครูใหญ่ ครู (มาตรา 86)
- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 93)
- อำนาจเปรียบเทียบปรับ (มาตรา 121)

อาจสรุปได้ว่า องค์การของรัฐที่ควบคุม กำกับ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนนี้เป็นไปด้วยดีนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้อนุญาตให้เป็นผู้ที่จะควบคุมกำกับ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหมวด 2, หมวด 3, หมวด 4 และหมวด 8 นอกจากนี้ในส่วนของรายละเอียดซึ่งเป็นเรื่องทางปฏิบัติ (วิธีการ) นั้น เนื้อความอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2529) และกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2529) ผู้อนุญาตจึงเป็นผู้ที่กฎหมายให้อำนาจในการควบคุม กำกับ ผู้อนุญาตนี้ถ้าเป็นในเขตกรุงเทพมหานคร ก็ได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน นอกจากนี้เลขาธิการ กช. ยังมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา 77 ด้วย กรรมการอื่นประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับอนุญาต และผู้แทนฝ่ายครู จำนวนฝ่ายละเท่ากัน อย่างน้อย

ฝ่ายละ 1 คน และให้ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

ผู้ทรงคุณวุฒิจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี (มาตรา 79) อำนาจของคณะกรรมการ  
คุ้มครองการทำงาน บัญญัติอยู่ในมาตรา 78 ดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครู กับ ผู้รับใบอนุญาตหรือ  
ผู้จัดการ
2. พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครูใหญ่ ครู ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ
3. พิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับค่าชดเชย และค่าทดแทน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่  
ต้องจ่ายให้แก่ครูใหญ่ หรือครูตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน
4. พิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งในเรื่องอื่นตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดไว้

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรี  
กำหนด (มาตรา 78 วรรคท้าย) นอกจากนี้ ในมาตรา 84 ให้นำมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่  
คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน และคณะกรรมการโดยอนุโลม กล่าวคือ คณะกรรมการ  
การศึกษาเอกชนและคณะกรรมการ อาจเชิญบุคคลในคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน มา  
ให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร

ในวรรคสองของมาตรา 8 ได้กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน  
(สช.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่ายตุลาการให้ โดยความรับผิดชอบของ  
เลขาธิการสช.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะเป็นผู้ควบคุม และส่งเสริมให้เอกชน  
จัดการศึกษาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กฎกระทรวง  
และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้โดยยึดแนวนโยบาย  
ของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตลอดจนแนวทางที่กำหนดไว้ใน  
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็นเกณฑ์

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่ง ส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2535 ที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 102 วันที่ 24 กันยายน 2535 ดังนี้

1. บริหารงานราชการทั่วไปของสำนักงาน
2. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
3. เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และกระทรวง เพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการจัดการศึกษาเอกชน จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดและดำเนินการเกี่ยวกับสถิติ และประเมินผล
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือ ตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

## 2. หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน

การจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน จะต้องขออนุญาตจัดตั้งตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ส่วนการขออนุญาตและการอนุญาตจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน โดยผู้ยื่นขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน (ผู้ขอรับใบอนุญาต) ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด บรรลุนิติภาวะ มีทรัพย์สิน หรือฐานะ พอที่จะจัดตั้งและดำเนินกิจการโรงเรียนได้ ฯลฯ โดยไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 19) ให้ดำเนินการยื่นคำขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องจัดทำคำขอพร้อมเอกสารประกอบรวม 3 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ผู้จัดการ ครูใหญ่ พร้อมด้วยหลักฐานต่าง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียน การปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ การจัดเกี่ยวกับวัสดุครุภัณฑ์ เครื่องมือ อุปกรณ์ตามหลักสูตร ประเภทวิชา สาขาวิชาที่จะขอเปิดสอน โรงเรียนที่ขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องมีมาตรฐานตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 17 ซึ่งในกรณีการขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน

ได้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ. 2531 ระเบียบ ฯ นี้ ได้กล่าวถึงลักษณะของโรงเรียนอนุบาลเอกชน การกำหนดอายุเด็กที่โรงเรียนรับเข้าเรียนได้ การจัดประสบการณ์เตรียมความพร้อม การบริหารโรงเรียน สถานที่ และอาคาร ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์การเตรียมความพร้อม ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนกำหนด

1) กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน  
ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 18 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียน

(2) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 19 ว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน

(3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน

(4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ

(5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นครูใหญ่

(6) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ.2531

(7) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดความรู้ของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนและผู้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ พ.ศ.2526

(8) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดความรู้ และประสบการณ์ของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นครูใหญ่ และความรู้ของผู้รับใบอนุญาตให้ เป็นครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526

## 2) หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ.2531 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน โดยกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน ให้ต้องมีการจัดเตรียมการและจัดดำเนินการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

### (1) การจัดเตรียมอาคารสถานที่และสภาพความพร้อม

ก) ต้องมีที่ดินติดต่อเป็นผืนเดียวกันไม่น้อยกว่า 90 ตารางวา ผู้รับใบอนุญาตมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสัญญาเช่าไม่น้อยกว่า 3 ปี (ข้อ 18.1)

ข) สถานที่ต้องเหมาะสม ปลอดภัย และต้องอยู่ห่างจากโรงเรียนที่ตั้งอยู่ก่อนไม่น้อยกว่า 300 เมตร (ข้อ 17 และข้อ 18.2-18.4)

ค) ต้องมีพื้นที่สำหรับนักเรียนเล่นไม่น้อยกว่า 1.2 ตารางเมตร ต่อนักเรียน 1 คน จะเป็นในร่มหรือกลางแจ้งก็ได้ (ข้อ 18.5)

ง) ต้องขออนุญาตใช้แบบแปลนเพื่อก่อสร้างอาคารเรียน ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ข้อ 20.1)

### จ) สถานอาคารเรียนและห้องเรียน

- ห้องเรียน ต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 35 ตารางเมตร ต้องเป็นห้องโล่ง ไม่มีเสาหรือสิ่งกีดขวาง ในกรณีห้องเรียนเป็นรูปสี่เหลี่ยม ความกว้างของห้องไม่น้อยกว่า 5 เมตร แต่ถ้าเป็นรูปอื่น ๆ ส่วนแคบที่สุดของห้องต้องไม่น้อยกว่า 4 เมตร (ข้อ 21.1)

- ความจุของห้องเรียนไม่เกินห้องละ 40 คน (ข้อ 21.7)

### ฉ) ต้องจัดให้มีห้องประกอบดังต่อไปนี้ คือ

- ห้องบริหาร เว้นแต่โรงเรียนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับอื่น (ข้อ 22.1)

- ที่รับประทานอาหาร (ข้อ 22.2)

- ห้องเตรียมอาหาร (ข้อ 22.3)

- ห้องพยาบาลหรือมุขพยาบาล (ข้อ 22.4)

- ห้องนอน (ข้อ 22.5)

- ห้องอาบน้ำหรือที่อาบน้ำ (ข้อ 22.6)
- ห้องส้วม โดยถือเกณฑ์
  - นักเรียน 1-100 คน           มี 1 ที่ ต่อนักเรียน 25 คน
  - นักเรียน 101-600 คน       มี 1 ที่ ต่อนักเรียน 50 คน
  - นักเรียน 601 คนขึ้นไป      มี 1 ที่ ต่อนักเรียน 75 คน
- ในกรณีมีอาคารมากกว่า 1 ชั้น จะต้องมีห้องส้วมทุกชั้น

(ข้อ 22.7.1)

- ช) ต้องจัดอุปกรณ์และครุภัณฑ์ประจำห้องตามมาตรฐานที่กำหนด (ข้อ 23.1)
- ข) ต้องจัดสื่อการเรียนการสอนตามความจำเป็น (ข้อ 23.3.1)
- ฅ) ต้องจัดให้มีครูห้องเรียนละ 1 คน ต่อนักเรียน 30 คน ถ้านักเรียนเกิน 30 คน ต้องมีที่เลี้ยงอีก 1 คน (ข้อ 14) ซึ่งครูที่เลี้ยงจะต้องเป็นเพศหญิง และมีความรู้ไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น หลักสูตรพุทธศักราช 2521 หรือเทียบเท่า และผ่านการอบรมตามที่ สช. กำหนดด้วย (ข้อ 15)

ฉ) ต้องเตรียมครู ซึ่งมีวุฒิและอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

- ผู้ขอเป็นครูใหญ่
  - ต้องมีความรู้ทางการศึกษา ไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา หรือมีความรู้ทางการศึกษาซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ และต้องมีประสบการณ์เป็นครูลมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือ
  - ต้องมีความรู้ทางการศึกษา ไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาระดับสูง หรือมีความรู้ทางการศึกษาซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ และต้องมีประสบการณ์เป็นครูลมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี หรือ
  - ต้องมีความรู้ทางการศึกษา ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และต้องมีประสบการณ์เป็นครูลมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- ผู้ขอเป็นครู
  - ต้องมีความรู้ทางการศึกษา ไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา หรือมีความรู้ทางการศึกษาซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้



- ต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย พุทธศักราช 2524 หรือมีความรู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่า เทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ หรือ

- ต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพ

ถ้าผู้ขอเป็นครูใหญ่ หรือผู้ขอเป็นครู ไม่มีความรู้ทางการศึกษาอนุบาล เมื่อได้รับอนุญาตให้เป็นครูใหญ่ หรือครูแล้ว จะต้องเข้ารับการอบรมการสอนวิชาศึกษาอนุบาล ที่ สช. จัดหรือรับรอง

สำหรับการขอจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติ ได้มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 และปรับปรุงใหม่ โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2536 โดยกำหนดให้โรงเรียนนานาชาติเป็นสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับนักเรียน ไม่จำกัดเชื้อชาติ ศาสนาและลัทธิการปกครอง จัดการเรียนการสอนโดยใช้หลักสูตรนานาชาติ และใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอน ซึ่งนักเรียนจากประเทศต่าง ๆ สามารถเข้าเรียนได้ สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลนานาชาติ มีใจความสรุปได้ดังนี้

1. ที่ดินที่ใช้ในการจัดตั้งโรงเรียน จะต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน หรือเป็นที่เช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่ นับแต่วันยื่นคำขอไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยกำหนดจำนวนเนื้อที่ของโรงเรียนที่จัดการศึกษาในระดับอนุบาล (Kindergarten) ต้องมีเนื้อที่ดินไม่น้อยกว่า 90 ตารางวา

2. ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา และมีผู้ถือหุ้น หรือกรรมการที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 และระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

3. ผู้จัดการ ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 และระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

4. ครูใหญ่ ต้องได้รับอนุญาตให้เป็นครู มีประสบการณ์เป็นครูมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

5. ครู ต้องมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด สำหรับครูชาวต่างประเทศจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีความรู้ภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และได้รับการผ่อนผันเรื่องคุณสมบัติสัญชาติไทย

6. นักเรียน รับเด็กชาวต่างประเทศที่พำนักอยู่ในประเทศไทย และเด็กไทย โดยมีสัดส่วนนักเรียนต่างประเทศไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50

7. หลักสูตรที่ใช้ในการสอน โรงเรียนต้องเสนอหลักสูตรให้กระทรวงศึกษาธิการอนุมัติ

8. จำนวนโรงเรียน โรงเรียนที่จะอนุญาติให้จัดตั้งแต่ละแห่ง จะต้องห่างกันไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตร ตามเส้นทางคมนาคม โดยผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนต้องเสนอโครงการจัดตั้งโดยละเอียด พร้อมทั้งระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งโรงเรียน และรูปแบบการบริหารกิจการภายในของโรงเรียน

9. ระดับการศึกษาที่เปิดสอน อนุญาติให้เปิดสอนได้ตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

10. การจัดตั้ง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กฎกระทรวง และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้อง

### 3) ขั้นตอนการดำเนินการขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน

กฎและระเบียบที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชนได้ดังนี้

#### 1. เตรียมหลักฐานของผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน\*

ถ้ากรณีเป็นบุคคลธรรมดา หลักฐานที่สำคัญได้แก่

- แบบรายงานประวัติย่อของผู้ขอรับใบอนุญาต
- เอกสารแสดงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสัญญาเช่าที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของโรงเรียน
- หลักฐานแสดงความรู้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด
- หลักฐานที่แสดงว่ามีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- หนังสืออนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือหนังสือรับรองอาคาร

ถ้ากรณีเป็นนิติบุคคล หลักฐานที่สำคัญได้แก่\*\*

- สำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนบริษัท และหนังสือรับรองจากนายทะเบียนว่าบริษัทมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา และมีผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย และจำนวนหุ้นของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นทั้งหมด รวมทั้งรายชื่อผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัท
- สำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน และหนังสือรับรองจากนายทะเบียนรับรองว่าห้างหุ้นส่วนมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา และมีผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทย และจำนวนทุนของผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้เป็นหุ้นส่วน

\*กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) ข้อ 2. ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 18 วรรคสอง

\*\*กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) ข้อ 3. ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 18 วรรคสอง

และจำนวนทุนทั้งหมด รวมทั้งรายชื่อผู้มีอำนาจทำการแทนห้างหุ้นส่วน

2. ตำแหน่งผู้ขอรับใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ หลักฐานที่สำคัญได้แก่\*
  - หลักฐานที่แสดงว่ามีสัญชาติไทยโดยการเกิด
  - หลักฐานที่แสดงความรู้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด
  - สัญญาจ้าง เป็นผู้จัดการ
  - หลักฐานการแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการ จากผู้รับใบอนุญาต
  
3. ตำแหน่งผู้ขอรับใบอนุญาตให้เป็นครูใหญ่ หลักฐานที่สำคัญได้แก่\*\*
  - หลักฐานที่แสดงความรู้และประสบการณ์ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด
  - สัญญาจ้าง เป็นครูใหญ่
  - หลักฐานการแต่งตั้งให้เป็นครูใหญ่ โดยความเห็นชอบจากผู้รับใบอนุญาต

ในการขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียนจะต้องเสนอโครงการจัดตั้งโรงเรียนด้วย\*\*\* ซึ่งสาระและรายละเอียดของโครงการดังกล่าวต้องประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

- 1) ชื่อโรงเรียน เป็นภาษาไทย
- 2) ประเภทและระดับของโรงเรียน
- 3) วัตถุประสงค์

\*กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2529) ข้อ 2. ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 31 วรรคสอง

\*\*กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2529) ข้อ 2. ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 34 วรรคสอง

\*\*\*กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) ข้อ 4. ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 18 วรรคสอง

- 4) แผนผังแสดงสถานที่และบริเวณที่ตั้งโรงเรียนและอาคารต่าง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สอยอาคารและห้องต่าง ๆ
- 5) จำนวนเงินทุนประเดิมและทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดตั้งโรงเรียน การได้มาซึ่งทุนและทรัพย์สินพร้อมด้วยแนวดำเนินกิจการ
- 6) การจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภค การเรียน การสอน และวัสดุครุภัณฑ์ ที่ต้องใช้ในกิจการโรงเรียน พร้อมด้วยขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงาน
- 7) หลักสูตรและแผนการเรียน
- 8) ระเบียบการของโรงเรียนเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนที่จะรับเข้าเรียน วิธีการรับนักเรียน อัตรา และวิธีเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น
- 9) การจัดสวัสดิการแก่บุคลากรในโรงเรียน
- 10) การขอความช่วยเหลือทางวิชาการ หรือการเงินจากสถาบันในประเทศหรือต่างประเทศ
- 11) วันที่โรงเรียนจะเริ่มเปิดทำการรับนักเรียนและทำการสอน

เมื่อเตรียมเอกสารพร้อมแล้วให้ยื่นคำขอดังนี้

- ส่วนกลาง ขอจัดตั้งโรงเรียนประเภทสามัญศึกษา ยื่นคำขอได้ที่กองโรงเรียนสามัญศึกษา
- ส่วนภูมิภาค ยื่นคำขอได้ที่สำนักงานศึกษาธิการอำเภอท้องที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่

กรณีของผู้อนุญาต ต้องพิจารณาคำขออนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันรับคำขอ และให้แจ้งผลการพิจารณาว่าอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยมิชักช้า

#### 4) การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต

ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตในกรณีต่าง ๆ ถ้าผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาต ได้เฉพาะในกรณีตามที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ได้เท่านั้น เรื่องใดที่มีมติบัญญัติไว้ให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ ผู้ยื่นคำขอจะใช้สิทธิ

อุทธรณ์ไม่ได้ เช่น การขอเปลี่ยนค่าธรรมเนียมการเรียน เมื่อเลขาธิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้ยื่นคำขอจะใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้

1. กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำขอที่มีได้รับอนุญาตใช้สิทธิอุทธรณ์ในการผิดดังต่อไปนี้

1) การไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน  
 2) การไม่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงกิจการโรงเรียนตามข้อ 2 แห่งระเบียบกระทรวงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน พ.ศ. 2526

3) การไม่อนุญาตให้ออนโรงเรียนให้แก่บุคคลอื่น  
 4) การไม่อนุญาตให้เป็นผู้จัดการโรงเรียน (มาตรา 31)  
 5) การไม่อนุญาตให้เป็นครูใหญ่ (มาตรา 34)  
 6) การไม่อนุญาตให้แต่งตั้งผู้ช่วยผู้จัดการ หรือการอนุญาตให้แต่งตั้งครูเป็นผู้ช่วยครูใหญ่ (มาตรา 37)

7) การไม่อนุญาตให้เป็นครู (มาตรา 39)  
 8) การขอบรรจุครูเข้าทำการสอนในโรงเรียน (มาตรา 41)  
 9) การขอเปลี่ยนแปลงผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู (มาตรา 42)  
 10) การไม่อนุญาตทำการเป็นตัวแทน หรือสาขาของสถาบัน หรือสถานศึกษาในต่างประเทศ (มาตรา 57)

11) การขอเลิกดำเนินกิจการโรงเรียน (มาตรา 60)

2. ในกรณีถูกสั่งลงโทษเพิกถอนใบอนุญาต ให้ใช้สิทธิดังนี้

1) คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน กรณีผู้รับใบอนุญาตตาย ทายาทไม่มายื่นคำขอรับโอนกิจการโรงเรียนภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย หรือภายในเวลาที่ทางการขยายเวลาให้ หรือในกรณีที่ทายาทขาดคุณสมบัติที่จะขอรับโอน หรือไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไข (มาตรา 12)

2) คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน กรณีผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายที่กำหนดในมาตรา 19 และผู้รับใบอนุญาตไม่โอนกิจการ

โรงเรียนให้แก่บุคคลอื่นตามคำสั่งของผู้อนุญาต (มาตรา 23)

3) คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือไม่ปฏิบัติตามวินัย หรือหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยจรรยาบรรณ วินัย และหน้าที่ของผู้อนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2526 (มาตรา 62)

4) คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน มาตรา 85 (1), (2), (3) หรือ (4)

5) คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู ตามมาตรา 8 (1) หรือ (2)

คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือลงวัน เดือน ปี สถานที่ และลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ โดยแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่ขออุทธรณ์ให้ชัดเจน พร้อมด้วยสำเนาคำสั่ง ใ้้อนุญาต หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี เพื่อยื่นประกอบคำอุทธรณ์ด้วย

ผู้ลงชื่อในคำอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ขออนุญาต หรือยื่นคำขออนุญาต ในกรณีที่ขออุทธรณ์ตามข้อ 1 แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์ในกรณีถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อ 2 ผู้ลงชื่อในคำขออุทธรณ์ ต้องเป็นผู้ถูกลงโทษเท่านั้น คือ เป็นผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู ซึ่งถูกลงโทษ แล้วแต่กรณี สำหรับแบบอุทธรณ์ให้ใช้แบบตามที่ทางราชการกำหนด โดยยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ถ้าเป็นในต่างจังหวัดให้ยื่นที่จังหวัดผ่านอำเภอ ท้องที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่

ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างครูกับผู้อนุญาต หากผู้ครณ์ไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการ ผู้ครณ์มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 97)

ในกรณีที่ครูใหญ่ หรือครู ถูกผู้อนุญาตสั่งการเพราะประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือไม่ปฏิบัติตามวินัย หรือหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสั่งลงโทษครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2526 โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้อนุญาตภายใน 30 วันตามมาตรา 96

### ข้อควรระวัง

การยื่นอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ผู้อุทธรณ์ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เป็นผู้ลงชื่ออุทธรณ์ และการยื่นอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดด้วย การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นี้ทางการจะไม่รับพิจารณาอุทธรณ์

### 3. การอุดหนุน ช่วยเหลือการศึกษาเอกชน

การอุดหนุนและช่วยเหลือการศึกษาเอกชน มีมานานนับแต่เริ่มอนุญาติให้มีการจัดตั้งโรงเรียนสามเณรในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระองค์ได้พระราชทานที่ดิน สิ่งของ สำหรับสร้างโรงเรียน โบสถ์ และบ้าน แก่บาทหลวงชาวฝรั่งเศส เรื่อยมาจนกระทั่งในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 การอุดหนุนและช่วยเหลือการศึกษาเอกชนได้ค่อย ๆ เพิ่มมากขึ้น แล้วจึงค่อย ๆ ลดลงตั้งแต่ พ.ศ.2502 เป็นต้นมา การอุดหนุนและช่วยเหลือการศึกษาเอกชน เริ่มบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2479 โดยกล่าวไว้ว่า "ให้กระทรวงศึกษาธิการอุดหนุนโรงเรียน ด้วยการให้ครูหรือเงินหรือด้วยประการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ภายในวงเงินงบประมาณ" กระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มอุดหนุนเป็นเงินให้โรงเรียน แล้วได้เพิ่มเงินอุดหนุนมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปี พ.ศ.2487 เริ่มให้เงินอุดหนุนเป็นค่าก่อสร้างอาคาร และได้ให้ต่อมาอีก 3 ปีติดต่อกัน ทั้งนี้ เพราะโรงเรียนได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมารัฐได้ให้การอุดหนุนด้วยการให้กู้ยืมเงิน เพื่อการปลูกซ่อมแซมอาคารเรียนโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ ให้การอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแก่โรงเรียนตามระดับการศึกษาเป็นรายหัวนักเรียน และได้เปลี่ยนวิธีการอุดหนุนเป็นรายหัวนักเรียนตามระเบียบว่าด้วยการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 ในปี พ.ศ.2517 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบจำกัดการอุดหนุนที่ให้เป็นเงินค่าจ้างครูช่วยสอน เงินครุฑ และเงินค่าวัสดุทางครู โดยให้เฉพาะโรงเรียนที่เปิดทำการสอนอยู่ก่อนวันที่ 1 มิถุนายน 2517 เท่านั้น ในปีต่อมาได้ปรับปรุงระเบียบที่ออกมาในปี พ.ศ.2517 โดยยกเลิกการอุดหนุนเป็นเงินค่าจ้างครูช่วยสอน เงินครุฑ และเงินค่าวัสดุทางครู มาเป็นการอุดหนุนเป็นเงินสมทบเงินเดือนครู เงินค่าครองชีพชั่วคราว และ เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์แทน ทำให้การศึกษาเอกชนมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นมากขึ้น ครูได้รับการสงเคราะห์และสวัสดิการดีขึ้น



การอุดหนุนและช่วยเหลือการศึกษาเอกชนนั้น รัฐมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. เพื่อเป็นการจูงใจให้คณะบุคคลและเอกชน เข้ามาร่วมรับภาระจัดการศึกษา เพื่อให้มีสถานศึกษามากขึ้น ผู้เรียนมีโอกาสเข้าเรียนได้มากขึ้น
2. เพื่อให้สถานศึกษามีความมั่นคง สามารถดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อให้การศึกษาที่เอกชนจัด มีคุณภาพทัดเทียมกับที่รัฐจัด
4. เพื่อเป็นการผ่อนคลายนมิให้สถานศึกษาเอกชนขึ้นค่าธรรมเนียม เรียนให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ปกครองนักเรียน รัฐจึงเข้ารับภาระแทนผู้ปกครองนักเรียนในบางส่วนบางเวลา
5. เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจของครู อันจะทำให้ประสิทธิภาพและคุณภาพของการศึกษาเอกชนดี รัฐจึงได้จัดให้มีสวัสดิการ และการสงเคราะห์ รวมทั้งให้มีการจ่ายเงินเดือนครูเต็มตามวุฒิด้วย

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 บังคับใช้โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใน มาตรา 64 และมาตรา 65 แบ่งการอุดหนุนและช่วยเหลือการศึกษาเอกชนออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. การอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน ประกอบด้วย
  - 1) จัดส่งครูไปช่วยสอนในโรงเรียน
  - 2) ให้อุปกรณ์การศึกษา
  - 3) ให้อุปกรณ์เงิน ทั้งนี้จำกัดเฉพาะโรงเรียนเอกชนการกุศล
  - 4) ให้อุปกรณ์ทรัพย์สินของกระทรวงศึกษาธิการ
  - 5) อุดหนุนและส่งเสริมด้วยประการอื่น ๆ เช่น ให้นำเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่เจ้าของและผู้จัดการที่สามารถจัดการศึกษาให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประเทศชาติ และอุดหนุนเป็นเงินค่าวัสดุการศึกษา เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการพัฒนาการศึกษาของนักเรียน เป็นรายหัวในชั้นตัวประโยค
2. การส่งเสริมและช่วยเหลือครู ประกอบด้วย
  - 1) ให้อุปกรณ์การอบรมทางวิชาการ โดยจัดให้มีการประชุมอบรมและสัมมนาทางวิชาการเพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเอกชน ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

2) ให้นำเงินสงเคราะห์ตามส่วนที่รัฐบาลจัดสรรเข้าในกองทุนสงเคราะห์ การสมทบเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ระหว่างรัฐ : เจ้าของ : ครู ในอัตราส่วน 6 : 3 : 3 ของเงินเดือนครูใหญ่ และครูแต่ละคน ในปี พ.ศ.2535 กองทุนนี้มีเงินอยู่ประมาณ 3,170 ล้านบาท และกระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ดอกผลซึ่งเกิดจากการฝากไว้กับธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสินในการสงเคราะห์แก่ครูใหญ่และครู รวมทั้งคู่สมรส บิดามารดา และ บุตรธิดา ด้วยเมื่อเจ็บป่วย (และคลอดบุตร) เป็นคนไข้ของโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล นอกจากนี้ ยังจ่ายให้แก่ครูใหญ่และครู เป็นเงินทุนเลี้ยงชีพ 2 (เท่ากับจำนวนเงินที่ทั้งสามฝ่ายจ่ายสมทบ พร้อมทั้งดอกเบี้ยเฉพาะเงินส่วนที่เป็นของครูใหญ่หรือครูผู้นั้นด้วย) ทั้งนี้ ครูใหญ่และครูผู้นั้นจะต้องส่งเงินสมทบกองทุนมาแล้วครบ 5 ปี หรือออกจากงานเพราะโรงเรียนล้มเลิกกิจการหรือเจ็บป่วย ทพพลภาพ และหากออกจากการเป็นครูใหญ่หรือครูก่อนครบเวลา 5 ปี ก็จะได้เพียงเงินทุนเลี้ยงชีพ 1 ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินที่ครูใหญ่หรือครูผู้นั้นจ่ายสมทบ พร้อมทั้งดอกเบี้ยของเงินที่ครูใหญ่หรือครูผู้นั้นจ่ายสมทบ

3. ให้นำเงินสมทบเงินเดือนหรือค่าครองชีพ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนส่งเสริมช่วยเหลือ การศึกษาเอกชน โดยรัฐจ่ายสมทบเงินเดือนครูเมื่อมีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการ

4. ช่วยเหลือด้วยประการอื่น เช่น ให้นำเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ให้การผ่อนผันการเข้ารับราชการทหาร ให้สิทธิในการศึกษาต่อ เป็นต้น

#### 4. สภาพบังคับ

ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กฎหมายจะกำหนดหลักการ หรือวิธีการที่จะต้องขออนุญาต เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตและไม่กระทำตามย่อมมีความผิด ซึ่งโทษที่ระบุไว้ในบทกำหนดโทษนั้น ส่วนใหญ่เป็นโทษปรับซึ่งเป็นโทษที่เบาที่สุดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โทษที่หนักสำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือโทษจำคุก ในส่วนของโทษปรับอัตราที่ปรับอย่างเบาที่สุด คือปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป สูงสุดคือปรับไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนโทษจำคุก เป็นโทษในลักษณะลหุโทษ คือ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน จะบัญญัติไว้ในมาตรา 107 วรรคสอง, มาตรา 112, มาตรา 114, มาตรา 119

ข้อสังเกตเกี่ยวกับโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

1. ความผิดเกี่ยวกับการขออนุญาตในการจัดตั้งโรงเรียน ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง มีการกำหนดโทษปรับในความผิดที่ซ้ำซ้ำให้ได้รับโทษสูงขึ้น (มาตรา 102 วรรคสอง) ที่เป็นเช่นนี้เพราะการจัดตั้งโรงเรียน ถ้าไม่ขออนุญาตก็ย่อมไม่ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติฉบับนั้นเอง ดังนั้นจึงมีการฝ่าฝืนที่จะประกอบการให้การศึกษาโดยอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องขออนุญาต แต่ไม่ทำการขออนุญาต ดังนั้น เมื่อถูกปรับแล้วยังกระทำความผิดซ้ำอีก ย่อมจะต้องได้รับโทษสูงขึ้น

2. ในมาตรา 18 วรรคสาม (ฝ่าฝืนระเบียบตามที่กำหนดในใบอนุญาต) ในมาตรา 103 ถือเป็นความผิดต่อเนื่องซึ่งจะกำหนดโทษปรับในความผิดต่อเนื่อง โดยปรับตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่

3. กรณีผู้ประกอบธุรกิจเป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย (มาตรา 120)

4. ในกรณีที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้เลขาธิการ (กทม.) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (จังหวัดอื่น) อาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเปรียบเทียบปรับได้ (มาตรา 121) นับว่าเป็นสภาพบังคับตามกฎหมายที่ดีทำให้การปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ชักช้า เพราะไม่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีงานประจำอยู่แล้วมารับภาระหนักขึ้นอีก

บทบังคับการตามที่กฎหมายกำหนดนี้ ส่วนใหญ่เป็นโทษปรับ ซึ่งถ้าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะต้องได้รับโทษเพียงสถานเบา ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งใจว่าจะเสียค่าปรับ หรือจะยอมกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนั้นเป็นผลให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับประโยชน์มากกว่า ก็ย่อมตัดสินใจเลือกที่จะฝ่าฝืนโดยยอมเสียค่าปรับ ซึ่งเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับจากการที่ฝ่าฝืนนั้น และแม้ว่าจะมีบทกำหนดโทษที่เป็นโทษจำคุก

แต่ก็เป็นเพียงโทษจากรัฐบาลเบา (ลหุโทษ) คือ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน และเป็นโทษทัณฑ์ผู้ผิดไว้  
บางมาตราเท่านั้น

ขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมี  
จุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติ  
คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กล่าวคือ รัฐในฐานะผู้ปกครองให้เกิดความสงบสุข จำเป็นต้อง  
บัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้รัฐควบคุม กำกับกิจกรรมต่าง ๆ ของเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมาย  
หรือวัตถุประสงค์โดยตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยหรือความเป็นธรรมต่อ  
ส่วนรวม และเป็นการป้องกันความเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการของ  
ประชาชน กฎหมายเหล่านี้จะมีลักษณะการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ ให้สามารถควบคุม  
กำกับ ดูแล ผู้ประกอบธุรกิจในการที่เกี่ยข้อง เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อความเป็นธรรม  
ของประชาชน โดยจะมีการกำหนดโทษทางอาญา เป็นบทบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อห้าม

กฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุม กำกับ ดูแล ในเรื่องของการบริโภค  
สินค้าหรือบริการ มีมากมายหลายสิบฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ก็ เป็น  
กฎหมายเฉพาะฉบับหนึ่งในหลายสิบฉบับดังกล่าว มีข้อแตกต่างบางประการจากกฎหมายคุ้มครอง  
ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คือ การออกกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น  
มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภคในด้านความปลอดภัย หรือ  
ความเป็นธรรม มิได้มีไว้เพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ  
ในสภาพสังคมปัจจุบันแต่ประการใด จุดประสงค์ยังคงมุ่งเพียงเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของ  
ผู้บริโภค (Consumerism) เท่านั้น

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครอง  
ผู้บริโภค ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการบริโภคบริการทางการศึกษา การให้การศึกษาจึง เป็น  
การให้บริการอย่างหนึ่ง ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ได้ให้นิยาม  
ของคำว่า บริการ ผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ดังนี้

"บริการ" หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้ หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินแต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

"ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ

"ผู้ประกอบการธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ

การให้บริการจึงเป็นเรื่องการให้ความสะดวก หรือให้ประโยชน์ โดยเรียกค่าตอบแทน เทียบได้กับสัญญาจ้างทำของ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เมื่อพิจารณาเทียบกับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 การให้บริการทางการศึกษา หรือ การจัดการให้การศึกษา จึงเป็นการให้บริการประเภทหนึ่ง เพราะมีลักษณะของการให้ประโยชน์โดยเรียกค่าตอบแทน ผู้เข้าศึกษาจึงอยู่ในฐานะผู้บริโภค เพราะเป็นผู้ได้รับบริการจากสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ให้บริการ (ผู้ประกอบการธุรกิจ) ดังนั้นสถานศึกษาจึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจ โดยให้บริการทางการศึกษาแก่ผู้เข้าศึกษา (ผู้บริโภค) ซึ่งเป็นผู้ได้รับบริการนั่นเอง

#### 1. การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านโฆษณา

ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาต โฆษณา หรือยอมให้ผู้อื่นโฆษณาด้วยประการใด ซึ่งกิจการของโรงเรียนในลักษณะโอ้อวด เกินความเป็นจริง หรือในลักษณะที่แสดงว่าโรงเรียนของตนเป็นตัวแทนหรือสาขาของสถาบันหรือสถานการศึกษาในต่างประเทศอื่น เป็นเท็จ จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายมีจุดประสงค์ที่จะพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค (เด็กนักเรียนและผู้ปกครอง) มิให้ตกเป็นผู้เสียเปรียบ แม้ผู้บริโภคบางรายอาจแยกแยะได้ว่าอะไรคือโฆษณา อะไรคือการหลอกลวงให้หลงเชื่อ หรือเป็นเท็จ เกินความจริง โดยไม่ถูกเอาเปรียบ แต่ก็มีประชาชนผู้บริโภคอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า ควรจะซื้อหรือใช้บริการอย่างไรดี อาจจะถูกชักนำไปกับเทคนิคการโฆษณาที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ และแปลก ๆ เช่น การโฆษณาที่อาจใช้ข้อความที่ไม่มีความจริง หรือให้ข้อความจริงแต่เพียงบางส่วน เพื่อให้ผู้บริโภคหลงเข้าใจผิดเอาเอง ลักษณะเช่นนี้

ถือว่าประชาชนผู้บริโภครอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ดังนั้นรัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะช่วยให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง ให้พ้นจากการถูกหลอกลวงและถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้ผลิต ผู้ขายสินค้าหรือบริการเหล่านั้น โดยตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ.2522 เพื่อให้ครอบคลุมรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ขึ้น มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2522

การให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคในด้านโฆษณา สำหรับประเทศไทยโดยทั่วไป ได้ให้ความคุ้มครองมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้กำหนดการควบคุมการโฆษณาไว้ในลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายแต่ละเรื่อง เช่น การห้ามโฆษณาสรรพคุณอาหารเป็นเท็จหรือเกินความจริง ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2507 การห้ามบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันภัย โฆษณาจูงใจให้ผู้บริโภคเข้ารับบริการโดยใช้ข้อความ เป็นเท็จหรือเกินความจริง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 และการห้ามโฆษณาลักษณะโอ้อวดเกินความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ตามที่กล่าวมานั้น เป็นต้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ด้านโฆษณา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ 4 ประการด้วยกันคือ

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งคำพยานคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

จะเห็นได้ว่า สิทธิของประชาชนผู้บริโภค ทั้ง 4 ประการที่บัญญัติไว้ดังกล่าว สิทธิประการแรกก็คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร คำพยานคุณภาพสินค้าหรือบริการที่ถูกต้อง นั่นก็คือ สิทธิที่จะได้รับรู้เรื่องราวการโฆษณาตามความเป็นจริงนั่นเอง กล่าวคือการโฆษณา หรือการ

แสดงฉลากตามความเป็นจริง และปราศจากพิษภัย ประชาชนผู้บริโภคได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้อง และเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยไม่เป็นธรรม

แต่เดิมนั้นถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ทุกคนมีอิสระที่จะเข้าทำสัญญาต่อกันอย่างไรก็ได้ (Freedom of Contract) เมื่อตกลงเข้าทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งต่อกันแล้ว ก็ต้องบังคับไปตามนั้น ถ้ามีความบกพร่องหรือเสียหายอย่างไรในการเข้าทำสัญญาหรือซื้อสินค้าบริการต่าง ๆ แล้ว ผู้ซื้อก็ต้องรับภาระเอง เนื่องจากได้ใช้สิทธิเลือกซื้อสินค้า หรือเลือกเข้าทำสัญญานั้น (หลักนี้เรียกกันว่า Caveat emptor หรือ let the buyer beware)<sup>2</sup> จนมีการนำหลักนี้มาขยายความเป็นกฎหมายพาณิชย์ เพราะถือหรือเชื่อกันว่า "คนทุกคนมีความรู้และความสามารถเท่าเทียมกัน คนทุกคนจึงมีอิสระเท่าเทียมกันที่จะตกลงให้สินค้าสัมพันธ์กัน เช่นใดก็ได้" ซึ่งถ้าทุกคนมีความเท่าเทียมกันจริง หลักกฎหมายนี้ก็จะเป็นธรรม โดยเฉพาะในการเท่าเทียมกันที่จะได้รับข่าวสารการโฆษณาก่อนที่จะเข้าทำสัญญา ถือว่าประชาชนผู้บริโภคจะต้องคุ้มครองป้องกันตนเองจากอิทธิพลของโฆษณา แต่เราต้องยอมรับว่าประชาชนผู้บริโภคจำนวนมากไม่น้อย ที่ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าอะไรคือ "การโฆษณา" และอะไรคือ "การหลอกลวงให้หลงเชื่อ เป็นเท็จ หรือเกินความจริง" ในการเลือกทำสัญญาหรือซื้อสินค้าได้อย่างถูกต้อง ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เพราะอิทธิพลของการโฆษณามีอิทธิพลต่อจิตใจผู้บริโภคสูงมาก การตัดสินใจของประชาชนผู้บริโภค มักจะถูกชักจูงไปด้วยหลังการโฆษณาอยู่ตลอดเวลา ลักษณะอย่างนี้จึงถือว่าประชาชนผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบหรืออยู่ในฐานะเสียเปรียบ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนผู้บริโภคดังกล่าว ทั้ง 4 ข้อ แม้จะมีการรับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่สิทธิของประชาชนผู้บริโภคก็ถูกละเมิดอยู่ตลอดเวลาจากอิทธิพลของเทคนิคการโฆษณาที่พยายามหลีกเลี่ยงอยู่ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน เพราะการรับรองสิทธิดังกล่าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นการรับรองสิทธิโดยทั่ว ๆ ไปของประชาชนผู้บริโภค ส่วนการคุ้มครองสิทธิแต่ละ

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค," วารสารนิติศาสตร์ 10 (2521): 245-315.

ด้านนั้นจะต้อง ไปบัญญัติกฎหมายเฉพาะด้านออกมาบังคับใช้อีกต่างหาก จึงจะสามารถคุ้มครองได้  
ถูกต้องครบถ้วนในแต่ละด้าน หรือถ้าไม่มีกฎหมายของด้านนั้น ๆ ออกบังคับใช้ ก็อาศัยบทบัญญัติ  
ทั่วไป ไปตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้บัญญัติเอาไว้\*

คำว่า "โฆษณา" ในความหมายอย่างกว้าง หมายความว่า การเสนอข้อเท็จจริงใด ๆ  
ต่อสาธารณชน เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเผยแพร่ข้อเท็จจริงนั้นให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป การนำ  
เสนอข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน (publicity) นี้ เป็นที่ยอมรับว่าเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งของ  
มนุษย์ ถึงกับมีการบัญญัติรับรองความมีอยู่ของเสรีภาพนี้ในรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายสูงสุดของ  
นานาอารยประเทศ รวมทั้งของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 37 ว่า "บุคคลย่อมมี  
เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง  
กฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือ  
ชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อ  
ป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน. . . ฯลฯ"

ในแง่ของการโฆษณา มีการจำกัดเสรีภาพโดยกฎหมายหลายกรณีด้วยกัน ที่สำคัญก็คือ  
เหตุผลในทางสังคม ซึ่งในที่นี้หมายความว่า เหตุผลในทางควบคุมธุรกิจการค้าให้มีสภาวะเป็น  
ธรรมต่อทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ถกเถียงกันมานาน และยังคงจะ  
เป็นประเด็นที่สำคัญซึ่งหาข้อยุติลง ได้ยากอย่างยิ่ง การใช้กฎเกณฑ์ตามกฎหมายเพื่อควบคุมหรือ  
จำกัดตัดทอนเสรีภาพในการโฆษณาที่ขายขึ้นเพื่อธุรกิจ (commercial advertisement) นั้น  
ควรมีข้อจำกัดหรือขอบเขตกว้างแคบเพียงใด ผู้บริโภคควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ หากเขา  
ผู้นั้นเต็มใจจะบริโภคสินค้าหรือบริการตามที่โฆษณาไว้

\*พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 21



ในสภาพปัจจุบัน ความสำคัญของเสรีภาพในการโฆษณาและการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สามฝ่าย ได้แก่ ประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจ ประโยชน์ของผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะ ว่ามาตรการทางกฎหมายที่พึงใช้บังคับเกี่ยวกับการโฆษณานั้น ควรจะประสานประโยชน์สามฝ่ายนี้ได้อย่างไร แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจนี้ จะเป็นที่ถกเถียงกันมาตลอดก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการโฆษณาโดยควบคุม หรือกำหนดวิธีโฆษณาในปัจจุบัน ก็ปรากฏอยู่โดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะความเห็นส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า เสรีภาพในการโฆษณาเพื่อการทำธุรกิจ ต้องมีขอบเขตและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น มีเหตุผลเพียงพอที่จะทำให้เสรีภาพดังกล่าวต้องถูกจำกัดดัดทอนลงบ้าง

นอกจากข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่าความไม่รู้ของประชาชนผู้บริโภค จะก่อให้เกิดความเสียหายในสังคมแล้ว การเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตซึ่งมีความรู้ในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวสินค้าหรือบริการอาศัยความไม่รู้ของผู้บริโภค เป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์โดยการเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวสินค้าในทางที่เอาเปรียบผู้บริโภค ยังเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันอีกด้วย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางได้บัญญัติกฎหมายชื่อ Federal Trade Commission Act 1914 กำหนดว่าการแข่งขันในทางการค้าซึ่งไม่เป็นธรรม (Unfair Methods of Competition) จะกระทำมิได้ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้โดย The Wheeler-Lea amendments to the Federal Trade Commission Act 1938 เกี่ยวกับกรณีกะทำอันต้องห้ามตามกฎหมาย ที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติทางธุรกิจซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบธุรกิจด้วยกัน (Unfair or deceptive acts or practices in commerce) ให้นำความรวมถึงการโฆษณา ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจด้วยกัน<sup>3</sup>

<sup>3</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ธุรกิจโฆษณา, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 123-131.

กฎหมายที่มีแนวโน้มวัตถุประสงค์ปกป้องประโยชน์ทางธุรกิจ โดยป้องกันมิให้มีการกระทำ อันเป็นการแข่งขันที่ไม่ยุติธรรมนี้ มีบัญญัติในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อังกฤษ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

การจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา อาจแยกพิจารณาได้ตามความมุ่งหมายหลักของกฎหมาย ได้แก่ การใช้วิธีออกกฎหมายควบคุมการเสนอข้อเท็จจริง ควบคุมการใช้สื่อ ควบคุมผู้โฆษณา และวิธีควบคุมในกรณีพิเศษ

### 1) การควบคุมค่าโฆษณา หรือข้อความที่ใช้ในการโฆษณา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมค่าโฆษณา หรือข้อความที่ใช้ในการโฆษณาไว้ดังนี้\*

การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้น จะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพคุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

นอกจากนี้ยังกำหนดข้อความที่ถือว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรืออาจเกิดความเสียหายในสังคมส่วนรวมด้วย คือ

1. ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง
2. ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการสถิติหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริง หรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม

\*พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22

3. ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ
4. ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยก หรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน
5. ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่า เป็นข้อความที่ไม่อาจเป็นความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตามข้อ 1.

จากหลักเกณฑ์การโฆษณาโดยใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรม ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22 (1) และ (2) มีจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองมิให้เกิดการใช้ข้อความอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง และข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริการโดยอ้างรายงานทางวิชาการ หรือสถิติ หรือสิ่งใดอันไม่เป็นความจริง หรือเกินความจริง ซึ่งบัญญัติรับกับหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 58 ที่ห้ามผู้รับใบอนุญาต โฆษณาหรือยอมให้ผู้อื่นโฆษณาด้วยประการใดซึ่งกิจการของโรงเรียนในลักษณะที่โอ้อวดเกินความจริง หรืออ้างความเป็นตัวแทน หรือสาขาของสถาบันหรือสถานศึกษาในต่างประเทศ อันเป็นเท็จ

ข้อความที่เกินความเป็นจริง อันมีลักษณะของการโอ้อวดเกินความเป็นจริงก็ดี หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการหรือสถิติที่เกินความเป็นจริงก็ดี ถ้าผู้รับใบอนุญาตโฆษณาใช้ข้อความดังกล่าวในลักษณะของการโอ้อวดเกินความเป็นจริงเมื่อใด ก็เข้าหลักเกณฑ์ของการใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ในมาตรา 22 (1) และ (2) นี้

ที่กล่าวว่าข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง เป็นข้อความที่ถือว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคอย่างยิ่ง แต่ขนาดไหนเป็นเท็จ หรือเกินความจริง นั้น คณะอนุกรรมการวินิจฉัยโฆษณาถือเอาความรู้ ความเข้าใจของบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป เป็นหลักวินิจฉัย<sup>4</sup>

<sup>4</sup>ชู ชิต รัตตะบุตร, "หลักเกณฑ์และมาตรฐานการวินิจฉัยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522," วารสารอัยการ 4 (มกราคม 2524): 9-25.

แนวที่ใช้พิจารณาว่าโฆษณาใดเป็นโฆษณาเท็จ หรือโฆษณาหลง นั้น แนวที่ใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยได้ตีแนวหนึ่งก็คือ แนวที่ถือว่าโฆษณาหลง เป็นโฆษณาซึ่งแสดงข้อความแตกต่างจากความเป็นจริง และผลแห่งการแสดงนั้นทำให้พฤติกรรมการบริโภคหันเหไปในทางที่ข้อความนั้นมุ่งหมาย ข้อความที่แสดงนั้นอาจเป็นเท็จหรือหลงอยู่ในตัวเอง หรือแม้ไม่มีสิ่งแสดงว่าน่าจะเป็นเท็จ แต่ความหมายที่ผู้รับรู้ข้อความนั้นเข้าใจอาจเป็นเท็จ ถือว่าเป็นการหลงได้<sup>5</sup>

## 2) วิธีการของกฎหมายเมื่อมีการโฆษณาฝ่าฝืนข้อห้าม

มาตรการในการควบคุมการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 28 ในกรณีที่มีการใช้ข้อความที่เป็นเท็จ หรือเกินความเป็นจริงตามมาตรา 22 (1) และ (2) คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้โฆษณาปฏิบัติตามอำนาจในมาตรา 27 ได้ดังนี้

1. ให้แก้ไขข้อความ หรือวิธีการในการโฆษณา
2. ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา
3. ห้ามการโฆษณา หรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา
4. ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด

ในการออกคำสั่งตามข้อ 4. ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภค ประกอบกับความสุจริตใจในการกระทำการโฆษณา

<sup>5</sup>David A. Aaker, "Deceptive Advertising" : Consumerism Search for the Consumer อ้างถึงใน สุขุม สุภนิตย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 135.

มาตรการตามมาตรา 27 เป็นมาตรการเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเนื่องจากในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ได้กำหนดแต่เพียงบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนใช้ข้อความโฆษณากิจการโรงเรียนในลักษณะโอ้อวดเกินความจริง หรือข้อความอันเป็นเท็จ ว่าเป็นตัวแทนหรือสาขาของสถาบันหรือสถานศึกษาในต่างประเทศ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 13) เท่านั้น มิได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขการโฆษณาที่ใช้ข้อความโอ้อวดเกินกว่าความเป็นจริง เมื่อพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีการบัญญัติถึงมาตรการอื่นใดในการแก้ไขข้อความดังกล่าวแล้ว ก็ย่อนำมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาใช้ได้ เป็นการเสริมความคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคเพิ่มขึ้น

### 3) ขอบเขตของการใช้กฎหมายเพื่อกำกับการโฆษณา

ในประเทศไทย กฎหมายที่มีลักษณะควบคุมการประกอบธุรกิจนั้น มีอยู่มากมายหลายฉบับ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมาย ก็มีอยู่มากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เท่าที่ผ่านมา ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจมีส่วนร่วมในกลไกของการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาหรือป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการประกอบธุรกิจและการบริโภค ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับเพื่อควบคุมการโฆษณา อันเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบธุรกิจ จะประสบความสำเร็จได้ ย่อมต้องอาศัยองค์ประกอบสามฝ่ายจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน และผู้บริโภค ที่จะต้องประสานงานกัน กฎหมายและข้อบังคับยังจำเป็นต้องสมอในการอยู่ร่วมกันในสังคม เพื่อป้องกันคนดีและปราบปรามคนชั่ว แต่กฎหมายมิใช่เครื่องมือในการแก้ไข้ปัญหา เป็นเพียงวิถีทางออกในการแก้ไข้ปัญหาเท่านั้น เครื่องมือที่แท้จริงคือ คนที่ใช้กฎหมายและคนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย จะต้องช่วยกันแก้ไข้ต้นรากที่เป็นแก่นของปัญหาให้ลดน้อยลงด้วย

การควบคุมโฆษณา โดยออกกฎหมายควบคุมจะไม่มีความสำเร็จ หากทุกฝ่ายต่างใช้การโฆษณาให้ถูกต้องสมประโยชน์ ไม่มีพิษภัย แต่กว่าจะเข้าใจว่าจะต้องใช้โฆษณาให้ถูกต้องอย่างไหนยากนัก เพราะประโยชน์ที่ทว่านั้นในความเข้าใจของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน การประสานประโยชน์ ก็คือ การมาตกลงร่วมกันว่าจะลดส่วนที่เป็นข้อได้เปรียบของฝ่ายใดลงมาก

น้อยเพียงใด ในขณะที่ไม่เป็นการเพิ่มข้อได้เปรียบให้อีกฝ่ายหนึ่งจนเกินไป

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นแสดงให้เห็นภาพรวมกว้าง ๆ ของปัญหาเกี่ยวกับการใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมการโฆษณา บทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม กฎหมาย และข้อบังคับเกี่ยวกับการโฆษณานั้น ก็ยังจำเป็นต้องมีอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะ มีข้อเสนอแนะ หรือข้อโต้แย้งว่าควรจะให้มีการควบคุมตนเอง (self-regulations) ในหมู่ ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา หรือมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (board of advertising) ขึ้น เพื่อควบคุมโดยตรงก็ตาม กฎหมายก็ยังเป็นวิถีทางที่เหมาะสมและจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ เนื้อหา และการปฏิบัติการตามกฎหมาย ต้องเหมาะสมและเป็นไปได้ตามข้อเท็จจริงทางธุรกิจ นอกจากนี้ การส่งเสริมให้มี self-regulations ในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจมีการลงโทษ (sanction) ในหมู่ผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันได้ จะเอื้อให้เกิดจิตสำนึกเพื่อสังคม (social responsibility) มากขึ้น อันจะทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายมีความจำเป็นน้อยลง โดยอัตโนมัติ<sup>6</sup>

## 2. การคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องของความเป็นธรรม

ดังที่ได้ทราบแล้วว่า การให้บริการทางการศึกษาเป็นการลงทุนประเภทหนึ่ง โดยมี ผู้ประกอบการ ซึ่ง ได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ เป็นผู้ลงทุนในการผลิตและขายบริการ ในขณะที่ เด็กและผู้ปกครอง จะอยู่ในฐานะผู้บริโภคหรือเป็นผู้ซื้อบริการทางการศึกษา เมื่อมีการ ลงทุนจัดให้บริการทางการศึกษา ผู้ลงทุนย่อมมีจุดประสงค์ที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน ผลิตและขายบริการทางการศึกษา ซึ่งผลตอบแทนนี้อาจได้มาในรูปของตัวเงิน (รายได้) และมีใช้ตัวเงิน อันได้แก่ความพึงพอใจ ความสุขที่ได้รับ ชื่อเสียงเกียรติยศ ฯลฯ ขณะเดียวกัน ผู้ซื้อบริการ (ผู้บริโภค) ก็ย่อมต้องการได้รับการบริการที่มีคุณภาพดี และคุณภาพของการศึกษา จะดีได้ ก็ต้องอาศัยความสามารถในการบริหาร การจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำที่รัฐ เป็นผู้กำหนดวางกฎ กณฑ์ไว้

<sup>6</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ธุรกิจโฆษณา, หน้า 204-209.

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่จะขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชนต้องดำเนินการขออนุญาตจัดตั้ง โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ. 2531 โดยรัฐจะกำกับ ดูแลในเรื่องการจัดตั้ง เพื่อให้มีมาตรฐาน และเมื่อมีการดำเนินการโรงเรียนไปสักระยะหนึ่ง รัฐก็ได้มีมติในใจในเรื่องคุณภาพของการให้บริการทางการศึกษาแต่อย่างไรรัฐเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์การรับรองมาตรฐานคุณภาพโรงเรียนเอกชน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้น เพื่อใช้กับโรงเรียนเอกชนทั่วประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางการศึกษาให้ได้รับคุณภาพทางการศึกษาที่ดี

ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องของความเป็นธรรม จึงเป็นเรื่องที่รัฐมุ่งคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับคุณภาพทางการศึกษา โดยรัฐจะเข้ามาช่วยในเรื่องการให้บริการทางการศึกษา ด้วยการกำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาของเอกชน วิธีการส่งเสริมมีทั้งการให้ทุนอุดหนุน ส่งเสริมอุปกรณ์การเรียน ให้โอกาสทางการศึกษา จัดแนวทางการศึกษา เพื่อเป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนเอกชน รวมทั้งออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการศึกษาเอกชนให้มีคุณภาพ

#### 1) เรื่องของความเป็นธรรมในด้านผู้ประกอบการกับผู้บริโภค

รัฐส่งเสริมการศึกษาเอกชนโดยสนับสนุนให้จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อบริการทางการศึกษา ในเรื่องของความเป็นธรรมในด้านผู้ประกอบการกับผู้บริโภค จะเน้นที่คุณภาพที่ผู้บริโภคได้รับบริการทางการศึกษา เป็นสำคัญคุณภาพทางการศึกษา จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโรงเรียนในหลายลักษณะ เช่น การจัดการเรียนการสอนให้สนองและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ การมีอาคารเรียนและสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้ เกิดการเรียนรู้ การมีครูที่มีประสิทธิภาพสูง เป็นต้น วิธีหนึ่งของรัฐ ก็คือ ส่งเสริมให้การรับรองคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนเอกชน ซึ่งมีหลักการและจุดมุ่งหมายดังนี้

การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา เป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมดูแล และ

ส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา โรงเรียนเอกชนโดยส่วนรวม และเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ (ผู้บริโภค) การศึกษา

การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชน หมายถึง การรับรองสภาพและคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ว่ามีคุณภาพได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แม้โรงเรียนเอกชนต่างก็มีปรัชญา จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการบริหารการดำเนินการจัดการศึกษาเป็นอิสระอยู่ การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาจึงเป็นหลักประกันแก่สังคม หรือผู้รับบริการการศึกษาว่าโรงเรียนมีมาตรฐานคุณภาพการศึกษา มีจุดมุ่งหาความเป็นเลิศของการศึกษาด้านวิชาการ ด้านทักษะ และด้านจิตพิสัย ซึ่งเป็นการพัฒนาโรงเรียนเอกชนให้เป็นที่พึงปรารถนาของผู้รับบริการการศึกษา แทนที่จะเป็นหนทางสุดท้ายของผู้ที่พลาดโอกาสจากภาครัฐ

การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชนที่ผ่านมา ได้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับรองวิทยฐานะโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2484 มีเกณฑ์พิจารณาหลายด้าน แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้โรงเรียนเอกชนพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศได้ ทั้งนี้เนื่องจาก

1. ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่า มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานสูงขึ้น
2. จัดการโดยหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยเดียว โรงเรียนหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่มีโอกาสประเมินตนเอง หรือให้การร่วมมืออย่างเป็นระบบ
3. เป็นการรับรองที่จัดทำครั้งเดียวถาวรเลย จึงไม่กระตุ้นให้โรงเรียนพัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเป็นมาตรการสำคัญ และมีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโรงเรียนเอกชน จึงกำหนดจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานของโครงการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาไว้ 3 ประการคือ



1. มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาทุกระดับ เพื่อให้เป็นสถานศึกษาที่ผู้รับบริการการศึกษามีความมั่นใจ
2. มุ่งเน้นให้โรงเรียนเอกชนพัฒนาตนเอง ตามแนวทางการพัฒนาการศึกษาที่รัฐและสถานศึกษา กำหนดให้มีคุณภาพและมาตรฐานดียิ่งขึ้น
3. มุ่งเน้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ร่วมมือพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาเอกชน

## 2) เรื่องของความเป็นธรรมในด้านรัฐกับผู้ประกอบการ

ในเรื่องของการจัดการศึกษา รัฐพึงเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมต่อเมื่อมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กลไกตลาดโดยเสรีไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐอาจอธิบายเหตุผลเหล่านี้ว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าแทรกแซง ในความเป็นจริงสภาพการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนไปภาวะและบทบาทหลักในการศึกษา ควรที่จะเป็นของเอกชน การตัดสินใจเรื่องเข้ารับบริการของผู้เข้ารับบริการไม่ว่าในระดับใด น่าจะเป็นเสรีนิยมของบุคคลโดยแท้ ในส่วนของการจัดให้มีบริการการศึกษานั้น รัฐน่าจะเพียงแสดงบทบาทเสริมในส่วนที่เอกชนไม่ได้จัด หรือจัดไม่ได้ และเพิ่มบทบาทในการจัดการศึกษาในรูปแบบที่ทดแทนส่วนที่ขาด โดยเฉพาะในแง่ของโอกาสทางการศึกษา เพื่อสร้างความเป็นธรรมในโอกาสนั้น

ด้วยเหตุนี้บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา น่าจะต้องมีการจำกัด โดยจำกัดไว้เฉพาะแต่การวางแผนและกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และประสานการดำเนินการให้บริการ กับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา อาจกล่าวได้ว่ารัฐเป็นฝ่ายกำกับและประสานให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐยังต้องยอมรับว่าอะไรซึ่งเป็นผลตอบแทนของการลงทุนทางการศึกษา เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ เพราะตราบเท่าที่กำกับไม่ให้ผู้ลงทุนจัดบริการการศึกษาที่เป็นเอกชนมีกำไรนั้น ก็เท่ากับมีธรรมชาติของการแข่งขันเสรี การส่งเสริมให้มีการนำกำไรกลับมาสู่การลงทุนใหม่ เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาก็เป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้งการขจัดอุปสรรคของการแข่งขันเสรีที่มีอยู่ในปัจจุบันหลายประการ โดยเฉพาะการที่ยังไม่ยอมรับว่าการลงทุนทางการศึกษา

เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ภายในข่ายของการขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาล (BOI)

### 3) เรื่องของความเป็นธรรมในด้านผู้ประกอบการด้วยกัน

กฎหมายและนโยบายรัฐย่อมมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค มิให้ต้องถูกเอาเปรียบในลักษณะต่าง ๆ จากผู้ประกอบการ การควบคุมผู้ประกอบการ อาจจะกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ หรืออาจจะใช้วิธีการจูงใจให้ปฏิบัติตาม โดยให้การส่งเสริม สนับสนุน กับผู้ประกอบการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ วิธีการนี้กำลังใจ ให้การสนับสนุน ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมนั่นเอง ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในขั้นต้น ขั้นต่อมาได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐที่ให้อิสระแก่เอกชนในการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเอกชน เอกชนจะได้อยู่ได้ หอมก่าไรจากการประกอบธุรกิจ โดยรัฐต้องกำกับดูแลความเป็นไปในการดำเนินการให้เรียบร้อย

นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้ประกอบการด้วยกัน เพื่อมิให้ถูกผู้ประกอบการด้วยกันเองฉกฉวยโอกาสกระทำการใด ๆ อันไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ประกอบธุรกิจอีกฝ่ายหนึ่ง จึงต้องมีการคุ้มครองดูแล ทั้งนี้เพื่อให้เกิด เสรีภาพในการแข่งขัน

เมื่อรัฐยอมรับว่าการจัดให้บริการทางการศึกษาโดยเอกชน ต้องหนีไม่พ้นรูปแบบทางธุรกิจที่มีเป้าหมายของการแสวงหากำไร ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องในระบบการค้าเสรี แต่ทั้งนี้รัฐก็คงต้องยึดบทบาทที่จะกำกับมิให้มีการค้ากำไร เกินควร อีกทั้งต้องมีมาตรการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการด้วยกันเอง รูปแบบการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบหรือนอกรูปแบบ เช่นการแข่งขันในด้านราคา และการโฆษณา (ซึ่งได้กล่าวไปแล้ว) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อเสนอที่ดีสมบูรณ์

เสรีภาพของผู้บริโภค (นักเรียนและผู้ปกครอง) กับผู้ผลิต (ผู้ให้บริการทางการศึกษา) เป็นสิ่งจำเป็น ผู้บริโภคควรที่จะได้รับข้อเสนอที่ดีที่ถูกต้องเป็นจริง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจเลือกรับหรือไม่รับบริการทางการศึกษาจากสถานศึกษาแห่งนั้น หากไม่มีเครื่องมือนี้ หรือมีแต่ไม่สมบูรณ์แล้ว กลไกตลาดก็คงทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ยาก

ผู้ประกอบการด้วยกันเองจะต้องแข่งขันกันอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม  
ต่อผู้บริโภค และต่อผู้ประกอบการด้วยกันเอง การแข่งขันด้วยรูปแบบในด้านราคาที่ดีกว่าใคร  
เกินควร หรือการโฆษณาที่เกินกว่าความเป็นจริง หรือเป็นเท็จ ย่อมส่งผลเสียหายต่อระบบ  
การแข่งขันเสรี ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามาดูแลกำกับกติกากำให้ธุรกิจดำเนินไปได้  
โดยเรียบร้อย กลไกตลาดจะเป็นตัวตัดสินว่าธุรกิจนั้นประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ก็ต้องอาศัย  
คุณภาพของการแข่งขันโดยเสรีนั่นเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย