

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนของสถานศึกษา

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๙/๓๒๒๙ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียน (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๒/๒๕๖๕) นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเห็นว่ายังมีความไม่ชัดเจนในบางประเด็น จึงขอหารือเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. กรณีคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนเพื่อใช้บังคับแก่นักเรียนหรือนักศึกษาโดยตรงได้ หากกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียนฯ จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นฐานอำนาจในการยกเลิก

๒. กรณีคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดรายละเอียดเฉพาะที่เกี่ยวกับการประพฤติตนของนักเรียนและนักศึกษา โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมความประพฤติของนักเรียนและนักศึกษาที่เหมาะสม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และคำนึงถึงความปลอดภัยของนักเรียนและนักศึกษา โดยมีได้มีสาระในการกำหนดแนวปฏิบัติและรายละเอียดเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษา เรื่องดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ที่โรงเรียนและสถานศึกษาแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นเองได้ตามความเหมาะสม ในกรณีนี้หากจะดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวโดยยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียนฯ และกระทรวงศึกษาธิการยังเห็นควรกำหนดให้มีนโยบายที่จะดูแลการไว้ทรงผมของนักเรียนซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องดำเนินการออกเป็นหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนหรือนักศึกษาให้หน่วยงานในสังกัดที่เป็นผู้กำกับดูแลสถานศึกษากำหนดให้สถานศึกษาแต่ละแห่งนำหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไปกำหนดเป็นระเบียบของสถานศึกษาเพื่อใช้บังคับแก่นักเรียนและนักศึกษาของสถานศึกษานั้นได้ สถานศึกษาแต่ละแห่งจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นฐานอำนาจในการวางระเบียบของสถานศึกษาเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนเพื่อใช้บังคับแก่นักเรียนของสถานศึกษาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายใดเป็นฐานอำนาจ ในการยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. ๒๕๖๓ เห็นว่า มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้อำนาจ แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ ของงานในกระทรวงศึกษาธิการ ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรี กำหนดหรืออนุมัติ เมื่อกระทรวงศึกษาธิการประสงค์ที่จะยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียนฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ กระทรวงศึกษาธิการย่อมสามารถออกระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการเพื่อยกเลิกระเบียบดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ เนื่องจากการออกระเบียบดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการบริหารราชการ ในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อยกเลิกระเบียบเดิมที่ออกโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ ที่ได้เคยใช้ในการออกระเบียบฯ ไว้

ประเด็นที่สอง สถานศึกษาแต่ละแห่งจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายใดเป็นฐานอำนาจ ในการวางระเบียบของสถานศึกษาเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษาเพื่อใช้บังคับ แก่ผู้เข้าศึกษาในสถานศึกษา เห็นว่า การที่นักเรียนและนักศึกษาจะเข้าศึกษาในสถานศึกษาใด ย่อมต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบของสถานศึกษานั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแต่งกาย ความประพฤติ หรือการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษาซึ่งจะต้องมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เหมาะสมกับสภาพการเป็นนักเรียนและนักศึกษา และเป็นไปเพื่อสุขอนามัยที่ดีของนักเรียน และนักศึกษานั้นเอง เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่จะดูแลและวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ กำหนดเป็นนโยบาย และวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษาให้หน่วยงานในสังกัดปฏิบัติ

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๒ กระทรวงศึกษาธิการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงศึกษาธิการ ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

โดยออกเป็นหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนให้สถานศึกษาต่าง ๆ พิจารณากำหนดเป็นระเบียบของสถานศึกษาเพื่อใช้บังคับกับนักเรียนและนักศึกษาทั้งหมดของสถานศึกษานั้นให้อยู่ในแนวทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ โดยสถานศึกษาแต่ละแห่งในฐานะเป็นส่วนราชการในการบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษาของการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ย่อมต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการเช่นว่านั้น ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการสถานศึกษาและดูแลนักเรียนและนักศึกษา รวมทั้งธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความมีวินัย สถานศึกษาย่อมสามารถออกระเบียบหรือข้อบังคับของสถานศึกษาเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ที่บัญญัติให้อำนาจการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการได้ ทั้งนี้ การออกระเบียบของสถานศึกษาในเรื่องดังกล่าวสมควรดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาตามมาตรา ๓๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ และโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วย

มาตรา ๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

(๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๑) ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๒) และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

การแบ่งส่วนราชการตามวรรคสองและวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๔ สถานศึกษาและส่วนราชการตามมาตรา ๓๔ (๒) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) บริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ ฯลฯ

มาตรา ๓๘ ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาบางประเภทที่มีสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป อาจกำหนดให้แตกต่างไปตามสภาพและลักษณะการปฏิบัติงาน ตลอดทั้งความจำเป็นเฉพาะของสถานศึกษาประเภทนั้นได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและศูนย์การเรียนรู้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตด้วยว่า หากกระทรวงศึกษาธิการจะกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติให้สถานศึกษาไปวางระเบียบเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษาตามความเหมาะสม ในนโยบายหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ควรจะต้องมีการกำหนดแนวทางที่สถานศึกษาแต่ละแห่งพึงปฏิบัติ ในกรณีที่มีนักเรียนและนักศึกษาของสถานศึกษานั้นฝ่าฝืนระเบียบของสถานศึกษาในเรื่องการไว้ทรงผมของนักเรียนและนักศึกษา ซึ่งไม่ควรให้มีการดำเนินการในลักษณะที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในร่างกาย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของนักเรียนและนักศึกษาโดยตรง เช่น การตัดผมนักเรียนและนักศึกษาเองโดยทันที



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๕