

กลไกที่รัฐบาลไทยใช้จัดการข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน
ศึกษากรณี ทรงผมนักเรียน (พฤษภาคม พ.ศ. 2563 – พฤศจิกายน พ.ศ. 2564)



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The government's response to the demand for student rights in Thailand
A case study of students' demand for change in the regulation on student's hairstyle
(May 2020 - November 2021)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

กลไกที่รัฐบาลไทยใช้จัดการข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลง
นโยบายเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียนศึกษานิเทศศาสตร์
นักเรียน (พฤษภาคม พ.ศ. 2563 – พฤศจิกายน พ.ศ.
2564)

โดย

นายสิริวิชญ์ พิทักษ์ธำรง

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

อาจารย์ ดร.วอกร พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

----- ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.วอกร พัวพันสวัสดิ์)

----- กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สิริวิษณุ พิทักษ์อำรง : กลไกที่รัฐบาลไทยใช้จัดการข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียนศึกษากรณี ทรงผมนักเรียน (พฤษภาคม พ.ศ. 2563 – พฤศจิกายน พ.ศ. 2564). (The government’s response to the demand for student rights in ThailandA case study of students’ demand for change in the regulation on student’s hairstyle (May 2020 - November 2021)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษากลไกที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อจัดการข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมเกี่ยวกับนโยบายทรงผมนักเรียนว่ามีรูปแบบและการทำงานอย่างไร ตลอดจนกลไกดังกล่าวส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 8 คน และนักเรียนผู้เรียกร้องด้วยวิธีการสัมภาษณ์และศึกษาข้อมูลจากบทสัมภาษณ์ในสื่อสังคมออนไลน์ ข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้คือข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนถูกผลักดันโดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่ได้รับแรงสนับสนุนจากบริบททางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2563 ที่นักเรียนนักศึกษามีการเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ประกอบกับการขยายตัวของสื่อสังคมออนไลน์ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้รับข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนจากนักเรียนจำนวนมากโดยเฉพาะการปฏิบัติของสถานศึกษาซึ่งยังไม่สอดคล้องกับระเบียบทรงผมนักเรียนฉบับใหม่ และใช้กลไกที่เป็นทางการเพิ่มเติมนอกจากกลไกตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามระบบราชการเพื่อจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยใช้การเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียน และการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของนักเรียน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเลือกจัดการประเด็นเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนเป็นลำดับแรก เนื่องจากได้รับการร้องเรียนจำนวนมากและแก้ไขได้ทันที ผลลัพธ์ของการจัดการข้อร้องเรียนคือการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ให้รองรับความหลากหลายทางเพศ และระบุรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนของนักเรียนและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดระเบียบทรงผมที่เฉพาะเจาะจงของสถานศึกษา ในภาพรวมกระทรวงศึกษาธิการพยายามใช้การมีส่วนร่วมของนักเรียนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ผลลัพธ์ที่ได้ ไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกายหรือทรงผมของนักเรียนเท่าที่ควร

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6282056924 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: public policy, Ministry of Education, students' hairstyle, students, students' rights, social movement, government's response

Sirawit Pitaktamrong : The government's response to the demand for student rights in ThailandA case study of students' demand for change in the regulation on student's hairstyle (May 2020 - November 2021).

Advisor: VONG-ON PHUAPHANSAWAT, Ph.D.

The study aims to answer what and how the government's response to the demand of the civic sector for students' hairstyle policy and how it supports civic sector participation in public policymaking. It uses qualitative research approach, collects data from the Ministry of Education officers and students by in-depth interview and reviewing interviews in media. The study found that the students' hairstyle issue was driven by social movement fueled by the political context during the year 2020, when students mobilized widespread political activism, coupled with the expansion of social media. Therefore, the Ministry of Education has received many requests / complaints from students, especially the practices of schools which are not accordance with the new students' hairstyle regulation, and uses additionally formally bureaucratic mechanisms to cope the situation by setting up students hearing and committee for consideration of students' complaints. The Ministry choses to cope with the students' hairstyle issue first, due to many complaints received and resolved immediately. The result of the coping is a policy change, in which gender diversity was observed and the channel of participation for students to influence hairstyle regulation at school level is specified. Overall, The Ministry of Education trying to use participation in public policy making, but the results are not protected the students' rights in body or hairstyle enough.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจาก อ.ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่สละเวลาให้คำชี้แนะ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณบุคลากรกระทรวงศึกษาธิการทุกท่านที่เสียสละเวลาอันมีค่า ให้ความร่วมมือ และให้ข้อมูลในการวิจัยเป็นอย่างดี ตลอดจนขอขอบคุณเพื่อน ๆ รป.ม. รุ่น 52 ที่ให้ความช่วยเหลือ ร่วมสุข ร่วมทุกข์ในการเรียนและการทำวิจัยตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณครอบครัวที่สนับสนุนและเป็นกำลังใจในการเรียน การทำงาน การศึกษา และการใช้ชีวิตตลอดมา



สิริวิชญ์ พิทักษ์ธำรง

สารบัญ

	หน้า
.....ค	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	ค
.....ง	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	ง
กิตติกรรมประกาศ.....จ	จ
สารบัญ.....ฉ	ฉ
สารบัญตาราง.....ช	ช
สารบัญรูปภาพ.....ฉ	ฉ
บทที่ 1.....1	1
บทนำ.....1	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....1	1
1.2 คำถามการวิจัย.....2	2
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....2	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....2	2
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....3	3
1.6 ขอบเขตของการศึกษา.....3	3
1.7 นิยามศัพท์.....3	3
บทที่ 2.....4	4
วรรณกรรม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดของงานวิจัย.....4	4
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน.....4	4
2.2 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement).....13	13

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	22
2.4 ปัญหาสาธารณะว่าด้วยทรงผมนักเรียนและการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของนักเรียน.....	29
2.5 กรอบแนวคิดงานวิจัย	34
บทที่ 3.....	36
ระเบียบวิธีวิจัย.....	36
3.1 การสัมภาษณ์.....	36
3.2 การศึกษาเอกสารและสื่อ.....	37
บทที่ 4.....	38
บทวิเคราะห์ผลการศึกษา	38
4.1 ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน.....	38
4.2 กลไกของรัฐในการจัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน	43
4.3 ผลลัพธ์ของการจัดการข้อเรียกร้อง.....	48
4.4 ข้อสังเกตที่เกี่ยวข้อง	52
บทที่ 5.....	63
สรุปผลและอภิปรายผลการศึกษา.....	63
5.1 สรุปผลการศึกษา.....	63
5.2 ข้อเสนอแนะ	69
5.3 ข้อจำกัดและข้อสังเกตในการทำวิจัย	71
บรรณานุกรม	72
ประวัติผู้เขียน	77

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์.....	36
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระเบียบทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	49
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบกฎหมายทรงผมนักเรียน 4 ฉบับ.....	54



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดงานวิจัย.....	35



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในการบริหารประเทศ รัฐใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งเป็นการตัดสินใจของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากร การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้น ในการจัดบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหาสาธารณะ ตลอดจนการบริหารประเทศในระดับต่าง ๆ โดยนโยบายสาธารณะอาจอยู่ในรูปของคำแถลง กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) นอกจากนี้ ปัจจุบันพาราไดม์หรือชุดความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เข้าสู่ยุคของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่งให้ความสำคัญกับค่านิยมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะพลเมือง (citizen) ตลอดจนความรับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ของภาครัฐ (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2562) การออกแบบนโยบายสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมจึงเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้นโยบายสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ตรงจุด เป็นธรรม และตรวจสอบได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และอาจถือเป็นนโยบายสาธารณะระดับบนสุดของประเทศ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้หลายประการ อาทิ สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐ อาทิ การพิทักษ์ไว้ซึ่งเอกราชอธิปไตยของรัฐ การดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้เป็นคนดี มีความสามารถ มีความรับผิดชอบต่อสังคม และยังบัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ การบริการสาธารณะแนวใหม่ ตลอดจนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ให้ความสำคัญแก่การแสดงความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบนโยบายสาธารณะและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งหากพิจารณาในด้านการศึกษา รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนอย่างมีคุณภาพ เพื่อพัฒนาส่งเสริมเด็กและเยาวชนที่เป็นอนาคตของชาติ ให้กลายเป็นบุคคลที่มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ โดยใน พ.ร.บ. คู่คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้ระบุว่า การปฏิบัติต่อเด็กให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งสำคัญ หรือ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ระบุว่า การจัดการศึกษาต้องเน้นผู้เรียนเป็นสิ่งสำคัญ เด็ก หรือนักเรียน ในฐานะประชาชนที่ใช้บริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง จึงมีสิทธิในการมีส่วนร่วมออกแบบ

นโยบายหรือบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับตนเอง เช่น การพัฒนาหลักสูตร การจัดสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ตลอดจนมีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษา อาทิ การตรวจสอบการใช้งบประมาณของสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษา การปฏิบัติหน้าที่และการจัดการเรียนการสอนของครู เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2563 เกิดปรากฏการณ์ที่นักเรียน นิสิต นักศึกษาจำนวนมาก ได้แสดงความคิดเห็นและเรียกร้องทางการเมืองทั้งในโลกออนไลน์และบนท้องถนนจำนวนมากในหลายประเด็น อาทิ การเรียกร้องการมีส่วนร่วมของทางการเมืองของคนยุคใหม่ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น โดยหนึ่งในประเด็นการปฏิรูปการศึกษาเกี่ยวข้องกับทรงผมนักเรียน อาทิ การเรียกร้องเสรีภาพในการไว้ทรงผม การบังคับใช้ระเบียบทรงผมของโรงเรียนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด หรืออาจกล่าวได้ว่า การเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนเกี่ยวข้องโดยตรงกับระเบียบทรงผมนักเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด ซึ่งระเบียบทรงผมนักเรียนที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563

ท่ามกลางข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของนักเรียนในด้านทรงผม กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะหน่วยงานที่กำหนดระเบียบทรงผมนักเรียน จึงต้องจัดการข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของงานวิจัยชิ้นนี้ ที่มุ่งศึกษากลไกที่รัฐใช้จัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน โดยใช้ประเด็นเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนเป็นกรณีศึกษา

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 กลไกที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อจัดการข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมเกี่ยวกับนโยบายทรงผมนักเรียนมีรูปแบบและการทำงานอย่างไร

1.2.2 กลไกดังกล่าวส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษากลไกที่รัฐบาลไทยใช้จัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน กรณีศึกษา ทรงผมนักเรียน

1.3.2 เพื่อศึกษาผลลัพธ์ของการจัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน กรณีศึกษา ทรงผมนักเรียน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 เพื่อให้ทราบกลไกที่รัฐใช้จัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน กรณีศึกษา ทรงผมนักเรียน

1.4.2 เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปใช้จัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียนในกรณีอื่น

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย บทสัมภาษณ์ และข่าวที่เกี่ยวข้อง และใช้การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐจากกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบทรงผมนักเรียน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก

1.6 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาทั่วโลกที่รัฐบาลไทยใช้จัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน ศึกษากรณี ทรงผมนักเรียน มีขอบเขตระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นวันที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถึง พฤศจิกายน พ.ศ. 2564

1.7 นิยามศัพท์

1) “กลไกรัฐบาล” หมายถึง การดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน กรณีศึกษา ทรงผมนักเรียน ทั้งการดำเนินการในส่วนกลาง เขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 หรือการดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการหลายฝ่าย

2) “นโยบายทรงผมนักเรียน” หมายถึง ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 หรือนโยบายในรูปแบบอื่นที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการ

3) “ทรงผมนักเรียน” หมายถึง ทรงผมของนักเรียนตามที่กำหนดในกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยทรงผมนักเรียน ทั้งในระดับกระทรวงศึกษาธิการหรือระดับสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

บทที่ 2

วรรณกรรม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดของงานวิจัย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการข้อเรียกร้องด้านสิทธินักเรียนของรัฐ เพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดของงานวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาการอภิปรายออกเป็น 4 หัวข้อ และกรอบแนวคิดงานวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2555 “นักเรียน” หมายถึง ผู้ศึกษาเล่าเรียน หรือผู้รับการศึกษาจากโรงเรียน โดยทั่วไปนิยมใช้กับผู้ศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา (พจนานุกรมฯ ให้นิยาม “นักศึกษา” หรือ “นิสิต” หมายถึง ผู้ศึกษาในระดับอุดมศึกษา) ที่ครอบคลุมการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอายุไม่เกิน 18 ปี เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน จึงขอใช้ความหมายของนักเรียนดังกล่าวในการอธิบายเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.1 สิทธิเสรีภาพในร่างกาย

เนื่องจากทรงผมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกายของมนุษย์ สิทธินักเรียนสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกคือ สิทธิเสรีภาพในร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในหลักสิทธิมนุษยชน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ที่เป็นรากฐานและมาตรฐานร่วมกันของกฎหมายสิทธิมนุษยชนในหลายประเทศ ระบุว่ามนุษย์มีอิสระในร่างกายของตน จะถูกกระทำร้ายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ จะถูกกักขังเนรเทศโดยพลการไม่ได้ และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเสมอภาคโดยไม่แบ่งแยก

ทั้งนี้ เนื่องจากนักเรียนไทยส่วนใหญ่อายุไม่เกิน 18 ปี จึงอยู่ภายใต้สิทธิเด็ก ซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ที่กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก 54 ข้อ ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้หลายประการ อาทิ สิทธิในการมีชีวิตรอดและมีพัฒนาการที่สมวัย สิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดู สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการละเมิดและความรุนแรง รวมถึงการกระทำใด ๆ ต่อเด็กต้องยึดประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ หากพิจารณา พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่ปรับปรุงตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จะมีเนื้อหามุ่งเน้นไปที่การประกันสิทธิเสรีภาพในร่างกายของเด็กเช่นกัน อาทิ การคุ้มครองจาก “ทารุณกรรม” ซึ่งตาม พ.ร.บ. ให้ความหมายว่า “การกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ จนเป็นเหตุให้เด็กเสื่อมเสียเสรีภาพหรือเกิดอันตรายแก่ร่างกายและจิตใจ...” รวมไปถึงการปฏิบัติต่อเด็กให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กอีกด้วย

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกายไว้หลายประการ เช่น ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” นอกจากนี้ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา 28 อย่างชัดเจน โดยรัฐต้องกระทำการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายเท่าที่จำเป็น

นอกจากนี้ เนื่องจากนักเรียนอยู่ภายใต้ระบบการศึกษา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศ จึงเป็นกฎหมายไทยอีกฉบับที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับหลักสิทธิเสรีภาพในร่างกายด้วย โดยในเนื้อหาในกฎหมาย จะพบว่า มาตรา 7 ภาระบวกรเรียนรัฐต้องมุ่งให้ผู้เรียน “รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ เคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และหมวด 4 แนวการจัดการศึกษายังระบุให้การจัดการศึกษาต้องเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง การจัดการศึกษาจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกายของนักเรียนทางอ้อม โดยกำหนดให้ผู้เรียนรู้จักสิทธิและเสรีภาพของตนตามกฎหมาย

ในภาพรวม หลักว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในร่างกาย มีลักษณะเป็นเป้าหมายที่รัฐต้องคุ้มครองซึ่งปรากฏชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จะระบุในภาพกว้างคือการมีชีวิตและเติบโตอย่างเหมาะสม และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะระบุโดยอ้อมในลักษณะของการการดำเนินการหรือการจัดการศึกษาให้ยึดประโยชน์ของเด็กหรือนักเรียนเป็นศูนย์กลาง คำถามที่สำคัญคือ จะทราบได้อย่างไรว่าอะไรคือประโยชน์ของเด็กนักเรียนที่แท้จริง วิธีการสำคัญคือถามเด็กนักเรียนโดยตรงหรือให้เด็กนักเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในการดำเนินการดังกล่าวดังกล่าวเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกายเพื่อประโยชน์ของเด็กนักเรียนอย่างแท้จริง จึงนำมาสู่หลักสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วม

2.1.2 สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วม

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมไว้เช่นกัน โดยระบุว่า บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น และได้รับข้อมูลข่าวสาร รวมถึงสิทธิในการชุมนุมและสมาคมโดยสันติ ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก สิทธิที่จะมีส่วนร่วม ถือเป็น 1 ใน 4 สิทธิสำคัญของเด็ก (สิทธิที่เหลือได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิตรอด สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา) โดยผู้ใหญ่ต้องรับฟังเด็กอย่างจริงจัง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็ก (UNICEF Thailand, 2562)

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติสิทธิที่จะมีส่วนร่วมไว้หลายประการ อาทิ สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น ร่วมจัดบริการสาธารณะ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สิทธิที่เข้าชื่อเพื่อเสนอแนะแก่รัฐ สิทธิที่เสนอกฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญยังบัญญัติหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับฟังประชาชนด้วย เช่น การดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม การออกกฎหมายทุกฉบับ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น มาตรา 128 ระบุว่าในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ต้องให้บุคคลดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเพื่อคนเหล่านั้นร่วมเป็นกรรมการวิสามัญไม่น้อยกว่า 1 ใน 3

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสนใจว่าในส่วนของ พ.ร.บ. คู่ครองเด็ก พ.ศ. 2546 แม้จะมีการระบุถึงสิทธิเสรีภาพในร่างกายอย่างชัดเจน แต่กลับไม่มีข้อความเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิที่จะมีส่วนร่วมของเด็กแต่อย่างใด เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมไว้หลายประการ ทั้งในการจัดการศึกษา และการระดมทรัพยากร แต่เป็นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น เช่น ครอบครัว ชุมชน ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมองค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา เป็นต้น แต่ไม่มีข้อความที่ระบุถึงการมีส่วนร่วมของนักเรียนแต่อย่างใดซึ่งการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางแต่นักเรียนไม่มีส่วนร่วม อาจส่งผลให้การจัดการศึกษานั้นไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงกับนักเรียน

ในภาพรวม หลักสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วม มีลักษณะเป็นกระบวนการเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกายของเด็กนักเรียนได้อย่างแท้จริง ซึ่งยังปรากฏชัดเจนทั้งในปฎิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่สิทธิที่จะมีส่วนร่วมถือเป็นสิทธิสำคัญ 1 ใน 4 ด้าน แต่ใน พ.ร.บ. คู่ครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งปรับปรุงตามอนุสัญญาข้างต้น กลับไม่ระบุถึงสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ไม่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของนักเรียนเช่นกัน ซึ่งอาจสะท้อนว่า ประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิที่จะมีส่วนร่วมของเด็กนักเรียนไทยเท่าสิทธิด้านอื่น

2.1.3 กลไกคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเด็กซึ่งมีหลักสำคัญคือสิทธิเสรีภาพในร่างกายและการมีส่วนร่วม ปรากฏอยู่ทั้งในหลักการสากลระหว่างประเทศ ได้แก่ หลักสิทธิมนุษยชน และหลักสิทธิเด็ก รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในทางปฏิบัติของไทยมีผู้เกี่ยวข้องและกลไกหลายประการ ในที่นี้ถึงขออภิปรายเกี่ยวกับกลไกคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศไทย ดังนี้

1) กระทรวงศึกษาธิการ

เนื่องจากทรงพมนักเรียนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับทรงพมนักเรียน ซึ่งออกโดยกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง โดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงพมของนักเรียน พ.ศ. 2563 มีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา ระเบียบดังกล่าวจึงกำหนดขึ้นจากอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยที่ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกมัดกับกฎหมายอื่นแต่อย่างใด ในทางกลับกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงมีอำนาจแก้ไขหรือยกเลิกระเบียบดังกล่าวได้เช่นกัน นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังเป็นศูนย์กลางสายการบังคับบัญชาขนาดใหญ่กับหน่วยงานในสังกัดและสถานศึกษาในสังกัดหลายหมื่นแห่งทั่วประเทศ กระทรวงจึงสามารถสั่งการหรือมอบนโยบายได้พร้อมกันทั้งประเทศ จึงกล่าวได้ว่าตัวกระทรวงศึกษาธิการเองถือเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิของนักเรียนเกี่ยวกับทรงพมที่ตรงจุดที่สุด และดำเนินการได้รวดเร็วที่สุด

เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการแก้ไขระเบียบ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการดำเนินการ กรณี ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551 ซึ่งข้อ 12 ระบุว่า “นักเรียนซึ่งนับถือศาสนาอิสลามในสถานศึกษาอื่นนอกจากสถานศึกษาเอกชนสอนศาสนาอิสลาม อาจเลือกแต่งเครื่องแบบนักเรียนตามวรรคหนึ่งหรือตามแบบที่สถานศึกษา กำหนดได้ตามความสมัครใจ” โดยในปี พ.ศ. 2553 เกิดกรณีมีผู้ร้องขอให้โรงเรียนมัธยมวัดหนองจอก อนุญาตให้นักเรียนแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลาม โดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และระเบียบเครื่องแบบนักเรียนข้างต้น และมีนักเรียนบางส่วนแต่งชุดคลุมฮิญาบมาโรงเรียน อย่างไรก็ตามจาก ระเบียบเดียวกัน ข้อ 13 ระบุว่า “ให้สถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแต่ง วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งเครื่องแบบนักเรียน” ท้ายที่สุด คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนจึงมีมติให้ยกคำขอของผู้ร้องเนื่องจาก “เป็นวัฒนธรรมของ โรงเรียน” ซึ่งกรณีดังกล่าว มหาเถรสมาคมมีมติครั้งที่ 2/2554 มติที่ 46/2554 เพื่อกำหนดหลักการ ของโรงเรียนหรือหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ ดังนี้

1. โรงเรียนหรือหน่วยราชการใดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของวัดหรือที่ธรณีสงฆ์ การใช้พื้นที่ ต้องปฏิบัติตามขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี วิถีไทย และวิถีพุทธ และกฎระเบียบของวัด
2. ให้คณะสงฆ์มีส่วนร่วมในการพิจารณาการแต่งตั้งผู้บริหารของโรงเรียนหรือหน่วย ราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของวัดหรือที่ธรณีสงฆ์
3. ควรให้พระสงฆ์เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนวิชา พระพุทธศาสนา หลักคุณธรรมจริยธรรมทุกระดับชั้น

4. โรงเรียนหรือหน่วยราชการใดขอใช้พื้นที่ของวัดหรือที่ธรณีสงฆ์ จักต้องหารือและได้รับความยินยอมจากเจ้าอาวาส และคณะสงฆ์ผู้ปกครองทุกระดับ จนถึงเจ้าคณะจังหวัดก่อน (มหาเถรสมาคม, 2554)

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2561 เกิดเหตุการณ์คล้ายกันที่โรงเรียนอนุบาลปัตตานีซึ่งใช้ที่ของวัดนพวงศาราม โดยมีนักเรียนแต่งกายด้วยเครื่องแบบตามหลักศาสนาอิสลาม และเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างระเบียบข้อ 12 และ 13 เช่นกัน (ศูนย์ข่าวภาคใต้, 2561) ท้ายที่สุดกระทรวงศึกษาธิการจึงออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เพื่อให้สอดคล้องกับมติมหาเถรสมาคม โดยปรับข้อ 12 เป็น “นักเรียนซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม ในสถานศึกษาอื่นนอกจากสถานศึกษาเอกชนสอนศาสนาอิสลามอาจเลือกแต่งเครื่องแบบนักเรียนตามวรรคหนึ่งหรือตามแบบที่สถานศึกษากำหนดได้ตามความสมัครใจ ยกเว้นสถานศึกษาที่ขอใช้พื้นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เป็นที่ตั้งของสถานศึกษา การแต่งเครื่องแบบนักเรียนให้เป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างวัดกับสถานศึกษา” ทั้งนี้ แม้ตัวอย่างที่กล่าวจะไม่สะท้อนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของนักเรียนมากนัก แต่ชี้ให้เห็นว่ากระทรวงสามารถดำเนินการแก้ไขระเบียบได้ด้วยตัวเองตามอำนาจหน้าที่ที่มี

2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญคือตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งเชิงรับคือมีผู้ร้องเรียน และเชิงรุกคือหยิบประเด็นขึ้นมาสืบตรวจสอบ และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมกับบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การแก้ไขกฎระเบียบที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยหน่วยงานต้องแก้ไขโดยเร็ว กรณีแก้ไขไม่ได้ต้องรายงานให้คณะกรรมการสหราชอาณาจักร และเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิเสรีภาพในร่างกายและการมีส่วนร่วมถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ผู้ร้องจึงสามารถร้องเรียนประเด็นดังกล่าวแก่คณะกรรมการฯ ได้ โดยตัวอย่างผลการดำเนินการในการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ เช่น กรณีกรมราชทัณฑ์ใช้พันธนาการที่เท่ากับผู้ต้องขังที่เป็นนักศึกษา กลุ่มประชาธิปไตยใหม่ระหว่างนำตัวออกจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ไปยังศาลทหารกรุงเทพมหานครเพื่อขออำนาจศาลฝากขัง และภาพดังกล่าวปรากฏต่อสาธารณชน ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาว่า การใส่พันธนาการที่เท่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากนักศึกษาไม่ได้เป็นผู้ต้องขังในคดีอุกฉกรรจ์ แต่เป็นผู้ต้องขังจากคดีเกี่ยวกับความเห็นต่างทางการเมือง จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่สมแก่เหตุ คณะกรรมการฯ จึงเสนอแนะให้กรมราชทัณฑ์ดัดเตือนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทบทวนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการแก่เจ้าหน้าที่ใช้เครื่องพันธนาการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้เครื่องแต่งกายที่ปกปิดเครื่องพันธนาการ และแยกประเภทผู้ต้องขังให้ชัดเจน ซึ่งกรมราชทัณฑ์มีหนังสือรายงานกลับมาว่า ได้กำชับเรือนจำและทบทวน

ความรู้แก่เจ้าหน้าที่แล้ว และเสนอแนะให้ใช้ช่องทางเดินพิเศษแทนเครื่องแต่งกายซึ่งป้องกันการถ่ายภาพได้ดีกว่า โดยคณะกรรมการฯ จะรับไปพิจารณากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2564)

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ในกรณีเครื่องแบบนักเรียน ซึ่งมีผู้ปกครองได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการฯ ว่าโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดสงขลาไม่อนุญาตให้บุตรสาวของตนแต่งเครื่องแบบนักเรียนมุสลิมหรือฮิญาบ ซึ่งสามารถแต่งได้ตามข้อ 12 แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551 โดยโรงเรียนอ้างว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบของโรงเรียน ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่าโรงเรียนละเมิดสิทธิมนุษยชนของนักเรียน และระเบียบของโรงเรียนไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551 จึงแจ้งผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะไปยังโรงเรียนผู้ถูกร้อง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็นต้นสังกัดของโรงเรียน อย่างไรก็ตามโรงเรียนยังคงยืนยันว่าระเบียบของโรงเรียนเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องจึงร้องเรียนมาที่กระทรวงศึกษาธิการท้ายที่สุด สพฐ. จึงมีหนังสือเวียนแจ้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ทุกเขต โดยอ้างข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ให้ สพท. กำชับสถานศึกษาในสังกัดให้กำหนดเกณฑ์การแต่งเครื่องแบบนักเรียนให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551 ข้อ 12 เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะดังกล่าวอีก

จะเห็นว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ มีผลต่อการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จริง และสามารถเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักเรียนได้

3) ศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีทางปกครอง ซึ่งรวมการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น กฎ สัญญาทางปกครอง คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือรัฐต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยาม “กฎ” หมายถึงกฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติลงมาที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งหากพิจารณาจากนิยามข้างต้น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการจึงเป็น “กฎ” อย่างหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งหากศาลพิจารณาว่าระเบียบไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวได้ ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยระบุว่าคุณสมบัติในระเบียบดังกล่าวเพิ่มเติมเกินกว่าที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครอง, 2549) อย่างไรก็ตาม ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ตามมาตรา 49 ระบุว่าการฟ้องคดีปกครอง

ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้อง โดยหากกฎหมายนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ให้วันนับวันที่ประกาศเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุ ดังนั้นแม้คำพิพากษาจะมีสถานะผูกพันกับหน่วยงาน อีกทั้งเป็นบรรทัดฐานที่มีสภาพบังคับเด็ดขาด แต่การที่ศาลปกครองจะเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้นั้น ต้องมีผู้ฟ้องต่อศาลภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนดจึงจะสามารถดำเนินการได้ อีกทั้งศาลปกครองยังมีการพิจารณา 2 ชั้น ซึ่งสุดท้ายอาจใช้ระยะเวลายาวนานกว่ากว่าจะมีคำพิพากษา

2.1.4 พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธินักเรียน

เนื่องจากเด็กและนักเรียนในประเทศไทยมีการซ้อนทับกันด้วยช่วงวัย คืออายุไม่เกิน 18 ปี จึงมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของนักเรียน โดยกระทรวงศึกษาธิการจะรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของนักเรียน ซึ่งเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กที่สำคัญ และมีหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะรับผิดชอบในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็กในภาพรวม เช่น การส่งเสริมกิจการเด็ก การสงเคราะห์เด็ก การคุ้มครองเด็กในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ในอดีตการแบ่งภารกิจดังกล่าวยังไม่ชัดเจนมากนัก โดย ชุขณา บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ศึกษาผลของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่มีต่อประเทศไทย และพบว่าในอดีต เด็กเป็นเพียงทรัพย์สินของผู้ปกครอง ผู้ปกครองจึงมีสิทธิขาดในเด็ก การที่เด็กเชื่อฟังผู้ปกครองเป็นการแสดงความกตัญญูตามขนบธรรมเนียมที่ดี การใช้แรงงานเด็กจึงมีลักษณะแพร่หลายทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลง กฎหมายคุ้มครองเด็กจึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงเป็นลักษณะคุ้มครองมากขึ้น และมีการแบ่งภารกิจให้ชัดเจนมากขึ้น ในที่นี้จะขออธิบายพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธินักเรียนผ่านกฎหมายคุ้มครองเด็ก 4 ฉบับ จาก 3 ช่วงเวลา และจากกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ดังนี้

1) พ.ร.บ. ควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481

เนื้อหาจะกล่าวถึงการควบคุมเด็ก นักเรียน และเด็กกอนาถา (เด็กที่ไม่มีบิดามารดา ผู้ปกครอง) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) เป็นผู้รักษาการและมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน โดยการดำเนินการตาม พ.ร.บ. เช่น หากพบเห็นเด็กเร่ร่อนให้เจ้าพนักงานหรือตำรวจเข้าไปซักถาม หากมีผู้ปกครองให้ผู้ปกครองมารับกลับและว่ากล่าวผู้ปกครองที่ปล่อยให้เด็กเร่ร่อน หรือหากเด็กคนใดมีผู้ปกครองที่ปกครองโดยมิชอบ ศาลสามารถถอนอำนาจปกครองเด็กได้ เป็นต้น ในส่วนของนักเรียนต้องมีเครื่องแบบหรือเครื่องหมายแสดงความเป็นนักเรียนทั้งในโรงเรียนและในที่สาธารณะ หากเจ้าหน้าที่เห็นนักเรียนกระทำพฤติกรรมที่ไม่สมควร (เช่น สูบบุหรี่ ดื่มสุรา ร่วมประเวณีกับโสเภณี กิริยาวาจาไม่สุภาพ เทียบเตร่กลางคืน แต่งกายผิดระเบียบ) ให้ดำเนินการตามข้อปฏิบัติต่อนักเรียน (บันทึกประวัติและแจ้งผู้ปกครอง หากผิดครั้งที่ 2 ให้เรียกเก็บทัณฑ์บนจากผู้ปกครอง หากผิดซ้ำครั้งที่

3 หรือ 4 ผู้ปกครองจะโดนปรับ เป็นต้น) กำหนดโทษสำหรับผู้สวมเครื่องแบบนักเรียนที่ไม่ใช่นักเรียน และสำหรับเด็กอนาถาให้อยู่ในการปกครองของกระทรวงธรรมการ

จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้คือการควบคุมเด็กประเภทต่าง ๆ เพื่อจัดระเบียบสังคม และอีกส่วนคือการคุ้มครองเด็กให้มีผู้ปกครอง โดยกำหนดหน้าที่และโทษของผู้ปกครองที่จะต้องไม่ปล่อยให้เด็กเร่ร่อนหรือไม่ปล่อยให้เด็กนักเรียนมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หากไม่มีผู้ปกครองกระทรวงธรรมการจะเป็นผู้ดูแล ในแง่หนึ่ง กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิตและเติบโตอย่างเหมาะสมของเด็ก แต่อีกทางก็ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในร่างกาย และสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของเด็ก

2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2515) และ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 (พ.ศ. 2515)

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 มีผลยกเลิก พ.ร.บ. ควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการณื เนื้อหาจะมีเฉพาะในส่วน of นักเรียนโดยเน้นไปที่การควบคุมพฤติกรรมนักเรียน เช่น การแต่งกายเครื่องแบบนักเรียน ให้มีสารวัตรนักเรียนและนักศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ตลอดจนกำหนดการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนระเบียบแก่นักเรียนและผู้ปกครอง เช่น หากมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือผิดระเบียบผู้ปกครองจะเสียทัณฑ์บนหรือค่าปรับ หากผิดเกิน 4 ครั้ง ให้ส่งไปยังสถานศึกษาที่มีการอบรมเฉพาะ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรงผมนักเรียนในเวลาต่อมา คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 1 ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 ในส่วนของเนื้อหาเกี่ยวกับเด็กเร่ร่อนและเด็กอนาถาตาม พ.ร.บ. ควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 จะระบุไว้ที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 โดยมีเนื้อหาเพิ่มเติมในส่วนของการสงเคราะห์เด็ก เช่น สถานรับเลี้ยงเด็ก การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กการปฏิบัติต่อเด็ก เป็นต้น ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการณื

จะเห็นว่ากฎหมายในยุคถัดมาแยกเนื้อหาและผู้ดูแลระหว่างเด็กและนักเรียนโดยกระทรวงศึกษาธิการดูแลนักเรียน ส่วนกระทรวงมหาดไทยดูแลเด็ก แต่ทั้ง 2 ฉบับมีจุดเน้นที่การควบคุมพฤติกรรมเด็กนักเรียน และให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ปกครองในการดูแลเด็กนักเรียน โดยใช้กลไกของการลงโทษ ซึ่งหากพิจารณาในประเด็นสิทธิจะยังคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ. ควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 คือเน้นไปที่สิทธิที่จะมีชีวิตรอดและเติบโต แต่ไม่กล่าวถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วม

3) พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 และ 294 ได้บังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2515 จึงต้องปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

จึงเป็นที่มาของ พ.ร.บ. คู้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 โดยกฎหมายได้จัดให้มีคณะกรรมการคู้มครองเด็กทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นคณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับการคู้มครองเด็กในภาพรวม ในส่วนเนื้อหาของกฎหมายจะเกี่ยวข้องกับมาตรการสงเคราะห์เด็ก คู้มครองสวัสดิภาพเด็ก การปฏิบัติต่อเด็ก ซึ่งจะเน้นการประกันสิทธิของเด็กในด้านต่าง ๆ เช่น การดูแลเลี้ยงดูเด็ก ต้องมีมาตรฐาน กำหนดหน้าที่และข้อห้ามของผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็กอย่างชัดเจนมีการกล่าวถึงสหวิชาชีพในการคู้มครองเด็ก รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อนำเงินไปดำเนินการคู้มครองเด็ก ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดต้องยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการประกันสิทธิของเด็กดังกล่าวรวมไปถึงสิทธิเสรีภาพในร่างกายของเด็กเช่นกัน อาทิ การคู้มครองจาก “ทารุณกรรม” แต่ไม่มีการกล่าวถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของเด็กแต่อย่างใด ดังที่กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ พ.ร.บ. ยังมีการกล่าวถึงการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนนักศึกษา เช่น โรงเรียนต้องจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมความประพฤติที่เหมาะสม นักเรียนต้องปฏิบัติตามกฎของโรงเรียน และเจ้าพนักงานตามกฎหมายมีอำนาจพานักเรียนที่กระทำผิดกฎโรงเรียนส่งให้ผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้ปกครองได้ เป็นต้น

จะเห็นว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้เน้นประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมนักเรียนกลับมา รวมถึงการคู้มครองเด็กอีกครั้ง อย่างไรก็ตามผู้รับผิดชอบยังเป็นคนละหน่วยงาน เนื่องจาก พ.ร.บ. คู้มครองเด็กฯ มีรัฐมนตรีรักษาการณจาก 4 กระทรวง ทั้งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเนื้อหาในส่วนของพฤติกรรมนักเรียนยังคงรับผิดชอบโดยกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนของการคู้มครองเด็กในภาพรวมจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดและพื้นที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็กจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม

จากพัฒนาการของกฎหมาย 3 ช่วงเวลา จะเห็นบทบาทหน้าที่และแนวการคู้มครองสิทธิเด็กนักเรียนที่เปลี่ยนไป โดยใน พ.ร.บ. ควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 กระทรวงธรรมการและมหาดไทยจะมีบทบาทร่วมกันในการดูแลเด็ก ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2515) จึงแยกบทบาทให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลนักเรียน ซึ่งบทบาทดังกล่าวยังคงปรากฏใน พ.ร.บ. คู้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ผ่านเนื้อหาในส่วนการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนนักศึกษาอย่างไรก็ตามบทบาทในการดูแลนักเรียนดังกล่าวจะเป็นลักษณะการควบคุมนักเรียนมาโดยตลอด เช่น การแต่งกาย ทรงผม ตลอดจนพฤติกรรม และการแสดงออกของนักเรียน นอกจากนี้ เนื้อหาในส่วนของเด็ก แม้จะปรับจากการควบคุมเป็นการประกันสิทธิมากขึ้น แต่ยังคงไม่มีการประกันสิทธิในการมีส่วนร่วมของเด็กหรือนักเรียนแต่อย่างใด สะท้อนว่ารัฐไทยยังเน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมสิทธิของนักเรียน ซึ่งสืบเนื่องมาจากกระบวนทัศน์ในอดีตที่มองเด็กว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ปกครอง ประกอบกับกระบวนทัศน์แบบเก่า (old public management หรือ OPM) ที่มองว่าการคู้มครองสิทธิเด็กนักเรียนเป็น

เรื่องของโรงเรียนสถานศึกษาเท่านั้น แทนที่จะเป็นเรื่องของทุกภาคส่วนในสังคม ดังจะเห็นว่าแม้แต่กฎกระทรวงควบคุมความประพฤตินักเรียน ซึ่งออกตาม พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ทั้งฉบับแรกในปี พ.ศ. 2548 และฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2562 กล่าวถึงเพียงการจัดการพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักเรียน เช่น ทะเลาะวิวาท เล่นการพนัน ยาเสพติดดื่มสุรา สูบบุหรี่ แต่งกายไม่เรียบร้อย สะท้อนว่ารัฐไทยยังมุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรมนักเรียนนักศึกษาผ่านการใช้อำนาจของสถานศึกษาของรัฐมากกว่าจะมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเด็กและหันไปเป็นผู้กำกับดูแลให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมร่วมกันเคารพสิทธิและเสรีภาพของเด็ก

4) พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เนื่องจากนักเรียนเกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง และจากที่กล่าวไปแล้วว่า หลักการสำคัญในการจัดการศึกษาตามกฎหมายฉบับนี้ คือ การจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง รวมถึงในกระบวนการเรียนรู้อีกต้องมุ่งให้ผู้เรียน “รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ เคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการมีส่วนร่วม กลับไม่ระบุถึงการมีส่วนร่วมของนักเรียนแต่อย่างใด ประกอบกับโครงสร้างระบบการศึกษาของไทยเป็นลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ระบบราชการขนาดใหญ่โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการจะมีลักษณะแบบบนลงล่าง นโยบายต่าง ๆ มาจากส่วนกลาง การบริหารและหลักสูตรไม่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง อีกทั้งเน้นกฎระเบียบเป็นหลักแทบไม่เปลี่ยนแปลง (Gerald W. Fry in Lertchoosakul, 2021) และโครงสร้างของไทยที่เน้นระบบอาวุโส ลักษณะเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่ง การตั้งคำถามจึงไม่เกิดทั้งในหมู่ครูผู้รับนโยบาย ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างครูและนักเรียนในสังคมไทยมองว่านักเรียนต้องเชื่อฟังครู ส่งผลให้การแสดงออกของนักเรียนทำได้ยาก (จิรัชญา ชัยชุมชุน, 2563) ซึ่งทั้งกฎหมายการศึกษาแม่บทที่ไม่คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของนักเรียน และโครงสร้างทางวัฒนธรรมเชิงอำนาจที่กดทับนักเรียนทั้งในสังคมและในโรงเรียน การจัดการศึกษาที่เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลางจากการมีส่วนร่วมของนักเรียนจึงเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ

2.2 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement)

จากแนวคิดสิทธิของนักเรียน สิทธิสำคัญคือสิทธิเสรีภาพในร่างกาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องคุ้มครอง ซึ่งในหัวข้อการวิจัยนี้ ประเด็นดังกล่าว สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการไว้ทรงผมเป็นประเด็นสำคัญที่ขบวนการทางสังคมเรียกร้อง เพื่อให้เข้าใจขบวนการทางสังคม การผลักดันประเด็นของขบวนการ ตลอดจนกลไกของรัฐในการตอบสนองขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในหัวข้อนี้จึงขออภิปราย ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

ในการบริหารงานภาครัฐ นอกจากตัวแสดงที่เป็นทางการ เช่น หน่วยงานของรัฐ พรรคการเมือง บริษัทเอกชน ยังมีตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการที่มีบทบาทสำคัญ หนึ่งในนั้นคือ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) โดย สมชัย ภัทรธนานันท์ (2559) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ เป็นการปฏิบัติการรวมหมู่ (collective action) ของผู้คนซึ่งมีอัตลักษณ์ร่วมกันบางประการ (collective identity) การเคลื่อนไหวมีลักษณะจัดตั้ง (organized activity) ที่มีความต่อเนื่องในช่วงหนึ่ง และมุ่งท้าทาย (challenge) ระเบียบหรือโครงสร้างอำนาจเดิมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ปฏิบัติการนอกสถาบันการเมือง เช่น การประท้วง การหยุดงาน การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เป็นต้น

เนื่องจากขบวนการมีฐานะเป็นผู้ท้าทายระบบหรือโครงสร้างที่ใหญ่กว่าตน การเรียกร้องให้ประสบความสำเร็จจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ซึ่งในการประเมินความสำเร็จของขบวนการมีทฤษฎีสำคัญในการวิเคราะห์ คือทฤษฎีระดมทรัพยากร (resources mobilization theory) ซึ่งระบุว่า ขบวนการเกิดจากการร่วมกันอย่างมีเหตุมีผลของสมาชิกเพื่อผลประโยชน์ของตน และความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นกับปัจจัยภายในคือการรวมตัวเป็นองค์การ (social movement organizations : SMOs) ที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบ มีอาชีพ ต่อเนื่อง สามารถระดมทรัพยากรได้ต่อเนื่อง ซึ่งทรัพยากรอาจพิจารณาทั้งเชิงปริมาณ เช่น จำนวนเงินทุน จำนวนสมาชิก เครือข่ายหรือเชิงคุณภาพ เช่น ทักษะในการสื่อสาร ความรู้ของสมาชิก ความหนักแน่นในการเรียกร้องความเชื่อมโยงของประเด็นปัญหา เป็นต้น (อุเชนทร์ เชียงแสน, 2563)

ทั้งนี้ ปัจจุบันรูปแบบการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีลักษณะที่เปลี่ยนจากอดีต โดยแต่เดิมจะเป็นการจัดตั้งองค์กรลักษณะรวมศูนย์ มีแกนนำ มีเป้าหมายค่อนข้างเป็นรูปธรรม แต่ปัจจุบันจะเน้นการกระจายอำนาจ และข้อเรียกร้องเป็นนามธรรมมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือการเติบโตของสื่อสังคมออนไลน์ (social media) (เหรียญสองด้าน, 2560) โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ปรับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองไปใช้ช่องทางออนไลน์มากขึ้น (Elliott, 2018) และใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางหลักในการสื่อสารและระดมทรัพยากร และสื่อสังคมออนไลน์ยังส่งผลให้เยาวชนและขบวนการเคลื่อนไหวมีลักษณะเน้นปัจเจกมากขึ้น รวมถึงมีลักษณะไร้ผู้นำ และไร้โครงสร้างมากขึ้น (Wong, 2017) การเกิดขึ้นของอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ จึงอาจส่งผลให้ SMOs ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการระดมทรัพยากรของขบวนการมีบทบาทน้อยลง กลายเป็นองค์การในลักษณะไม่มีศูนย์รวมชัดเจน ไม่มีผู้นำ ทุกคนต่างมีบทบาทใกล้เคียงกัน ซึ่งหากอธิบายตามทฤษฎีระดมทรัพยากร ปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลให้ขบวนการขาดเอกภาพและความต่อเนื่อง การผลักดันข้อเรียกร้องอาจเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม Sydney Tarrow (อ้างถึงใน สุรดา จันทะสุตธนกุล, 2557) อธิบายว่า การรวมหมู่ทางสังคมเกิดจากสื่อสิ่งพิมพ์และการรวมตัวแบบ

สมาคมซึ่งทำให้ผู้คนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกันและกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากพิจารณาในจุดนี้ สื่อสังคมออนไลน์ช่วยให้ผู้คนสามารถพบเจอ แลกเปลี่ยนข้อมูลได้ง่ายขึ้น เช่น กลุ่มผู้ที่มีความสนใจหรือปัญหาในเรื่องเดียวกัน กลุ่มผู้มีอัตลักษณ์ร่วมกัน และยังช่วยให้ระดมทรัพยากร ตลอดจนนัดหมายได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อรูปแบบการเคลื่อนไหวที่ใช้ช่องทางในสื่อสังคมออนไลน์มากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในโลกออนไลน์ในรูปแบบหลายรูปแบบ ทั้งการเผยแพร่ข้อมูล การรณรงค์ การวิพากษ์วิจารณ์ ดังนั้นในแง่หนึ่ง สื่อสังคมออนไลน์อาจจำกัดการรวมตัวในโลกความจริงเนื่องจากใช้ช่องทางออนไลน์มากขึ้น แต่ในทางกลับกัน สื่อสังคมออนไลน์กลับสร้างการรวมกลุ่มที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น และยังสร้างรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่หลากหลายมากขึ้นไปอีก และยังช่วยให้การรวมตัวในโลกจริงเป็นไปได้ง่ายมากขึ้นอีกด้วย

นอกจากทฤษฎีระดมทรัพยากรแล้ว อีกทฤษฎีที่สำคัญในการวิเคราะห์ความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง (political process theory) ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอก หรือโครงสร้างโอกาสทางการเมือง เช่น เสถียรภาพของชนชั้นนำ ความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตร ความชอบธรรมของรัฐ โครงสร้างระบบการเมือง (McAdam อ้างถึงใน สมชัย ภัทรธนานันท์, 2559) บรรยากาศทางการเมือง ข้อเรียกร้องของขบวนการ โดยข้อเรียกร้องที่คุกคามผลประโยชน์ของรัฐน้อยกว่ามีแนวโน้มจะได้รับการตอบสนองมากกว่า (Berclaz & Giugni อ้างถึงใน สมชัย ภัทรธนานันท์, 2559) โอกาสทางการเมืองและบริบทต่าง ๆ นี้เปรียบเสมือนต้นทุนของขบวนการ ในช่วงเวลาที่ระบบการเมืองปิดหรือเป็นอำนาจนิยมสูง ขบวนการอาจถูกปราบปรามได้ในทางตรงกันข้าม หากระบบการเมืองเปิด หรือมีสถานการณ์ที่เหมาะสม เช่น มีกระแสสังคม หรือมีขบวนการอื่น ๆ ต้นทุนของขบวนการก็จะลดลง

2.2.2 กลไกของรัฐในการตอบสนองต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

เป้าหมายสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือการแย่งชิงพื้นที่สาธารณะเพื่อนำประเด็นของตนให้เป็นที่สนใจ และสร้างความคิดเชิงบวกต่อขบวนการและประเด็นเรียกร้อง โดยมีปัจจัยสำคัญคือปัจจัยภายใน ได้แก่ตัวขบวนการที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบ และปัจจัยภายนอก ได้แก่โอกาสทางการเมือง และบริบททางสังคมต่าง ๆ ที่แวดล้อม ซึ่งนำไปสู่รูปแบบการเคลื่อนไหวและข้อเรียกร้องที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รัฐอาจมีกลไกตอบสนองที่ต่างกันเช่นกัน ในที่นี้ขออภิปรายกลไกตอบสนองของรัฐต่อข้อเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ดังนี้

1) การปราบปราม หรือการใช้ความรุนแรง

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการเคลื่อนไหว 3 เหตุการณ์ ที่รัฐใช้กลไกความรุนแรงในการจัดการ ดังนี้

(1) ขบวนการนิสิตนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

นิสิตนักศึกษาในยุคนี้เติบโตจากการพัฒนาประเทศและการขยายตัวของการศึกษาจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในช่วงจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ครองอำนาจช่วงทศวรรษ 2500 เพื่อพัฒนาแรงงานในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ในช่วงดังกล่าวรัฐบาลก็ควบคุมกิจกรรมทางการเมืองของนักศึกษาอย่างเข้มงวดเช่นกัน และผ่อนคลายลงภายหลังการถึงแก่อสัญกรรมของจอมพล สฤษดิ์ โดยในปี พ.ศ. 2511 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และจัดให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2514 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้รัฐประหารรัฐบาลตนเอง นำไปสู่ความไม่พอใจของนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก และเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยในช่วง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีนักศึกษากลุ่มหนึ่งแจกใบปลิวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และถูกจับกุมจำนวน 13 คน ทำให้เกิดการประท้วงใหญ่โดยเริ่มที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และขยายตัวสู่ถนนราชดำเนิน ลักษณะการชุมนุมมีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล การร้องเพลง อ่านแถลงการณ์ อย่างไรก็ตามจากการสื่อสารที่คลาดเคลื่อน ขบวนการนักศึกษาจึงเคลื่อนไปใกล้วังสวงจิตรลดา ทำยที่สุดจึงนำไปสู่การปราบปรามการชุมนุมอย่างรุนแรงในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

(2) เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535

พฤษภาทมิฬ คือเหตุการณ์ที่ประชาชนลุกขึ้นประท้วงการสืบทอดอำนาจของผู้นำรัฐประหารที่เคยให้คำมั่นว่าจะไม่สืบทอดอำนาจ โดยผู้ชุมนุมหลักคือชนชั้นกลางในกรุงเทพมหานคร ซึ่งการประท้วงถูกกองทัพปราบปรามจนมีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจำนวนมาก ทั้งนี้องค์ประกอบของผู้ชุมนุมมีจากหลากหลายกลุ่ม ทั้งพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และประชาชนทั่วไป และมีการประท้วงหลายรูปแบบ เช่น การเดินขบวนประท้วง การแต่งตำในสภาผู้แทนราษฎร การอดอาหารประท้วง (คนรุ่นใหม่ แห่รำลึก 29 ปี พฤษภา35, 2564)

(3) เหตุการณ์ช่วงเมษายน - พฤษภาคม พ.ศ. 2553

การประท้วงในช่วงเวลาดังกล่าว ดำเนินการโดยขบวนการ “เสื้อแดง” ซึ่งระดมมวลชนจากทั่วประเทศมาที่กรุงเทพมหานครเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยุบสภา โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีการสลายการชุมนุมบริเวณสะพานฟ้าลีลาศในช่วงเดือนเมษายน และบริเวณแยกราชประสงค์ในช่วงเดือนพฤษภาคม ทั้งนี้ ขบวนการเสื้อแดงมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชนชนชั้นกลางระดับล่าง ซึ่งพึ่งเข้ามามีส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มขึ้น โดยคนกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท ทำให้คนชนบทมีฐานะดีขึ้น และมีวิถีชีวิตใกล้เคียงกับคนในเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม คนกลุ่มนี้ยังไม่มั่นคงเท่าชนชนชั้นกลางในเมือง จึงต้องพึ่งพิงนโยบายจากภาครัฐค่อนข้างมาก (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2560) ส่งผลให้การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือต่อรองกับภาครัฐเพื่อมุ่งสร้างความเป็นธรรม

ในสังคม (เอกพลณัฐ ญัฐพัชรนันท์, 2558) ชื่อเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงอาจส่งผลต่อประโยชน์ของชนชั้นกลางในเมืองที่ต่อรองไว้กับรัฐไว้นานแล้ว

จะเห็นว่า ทั้ง 3 เหตุการณ์มีจุดร่วมสำคัญคือ ชื่อเรียกร้องมุ่งเปลี่ยนแปลงอำนาจหรือโครงสร้างของรัฐ เช่น การเปลี่ยนรัฐบาล หรือเกี่ยวข้องกับสถาบันสำคัญของประเทศ อีกประการหนึ่งคือ การปราบปรามมักอยู่ในบริบทที่รัฐบาลมีอำนาจพิเศษ เช่น อยู่ในช่วงเผด็จการทหาร หรืออยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การปราบปรามจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งภายใต้รัฐบาลเผด็จการและประชาธิปไตย และการที่ขบวนการเคลื่อนไหวใช้สันติวิธีไม่ได้เป็นหลักประกันว่ารัฐบาลจะใช้กลไกสันติวิธีในการจัดการ แต่จะช่วยให้รัฐบาลมีต้นทุนในการใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้น และเพิ่มความชอบธรรมแก่ขบวนการ เพราะหากขบวนการที่ไม่ใช้ความรุนแรงถูกปราบปราม อาจส่งผลให้ประชาชนเห็นอกเห็นใจขบวนการมากขึ้นและมองเห็นชื่อเรียกร้องของขบวนการชัดเจนขึ้น (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2557)

ทั้งนี้ หากการปราบปรามโดยใช้ความรุนแรงเป็นกลไกด้านหนึ่งของรัฐ ด้านตรงข้ามที่ชัดเจนที่สุดก็คือการไม่ใช้ความรุนแรง อย่างไรก็ตามการไม่ใช้ความรุนแรงอาจเป็นอะไรก็ได้ ตั้งแต่การพูดคุยเจรจา การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจจากภาคส่วนต่าง ๆ หรือแม้แต่การให้ระบบราชการดำเนินการไปตามระบบ ในที่นี้ เพื่อให้เห็นภาพกลไกของรัฐที่ชัดเจน จะขอแบ่งกลไกของรัฐในการตอบสนองต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยไม่ใช้ความรุนแรง เป็นการใช้อำนาจการเฉพาะกิจและการเจรจาอย่างเป็นทางการ และการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการ

2) การใช้คณะกรรมการเฉพาะกิจและการเจรจาอย่างเป็นทางการ

เพื่อให้เห็นภาพของการใช้กลไกคณะกรรมการและการเจรจาอย่างเป็นทางการ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม 2 ขบวนการ ดังนี้

(1) สมัชชาคนจน

สมัชชาคนจน เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของคนจนที่ได้รับผลจากการพัฒนาของภาครัฐที่ไม่เป็นธรรม และมีบทบาทอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2538 – 2540 การเรียกร้องได้รับความสนใจมากที่สุดคือการชุมนุมยาวนาน 99 วันที่กรุงเทพมหานคร สมัชชาคนจนมีการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหลวม ๆ และพัฒนามาจากเครือข่ายระดับชุมชนที่เข้มแข็ง โดยมุ่งเรียกร้องและผลักดันประเด็นต่าง ๆ ทั้งด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิมนุษยชน หรือปัญหาในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ และมีการเรียกร้องทั้งในประเด็นระยะสั้น เช่น การเรียกร้องค่าชดเชยจากโครงการของรัฐ ตลอดจนระยะยาว เช่น การเรียกร้องในประเด็นกฎหมายหรือนโยบาย ซึ่งในการแก้ไขข้อเรียกร้อง รัฐบาลสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นในระดับรัฐบาลเพื่อเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหา โดยใช้กลไกการเจรจา 2 ฝ่ายระหว่างรัฐและประชาชนเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหาตามกลุ่มของปัญหา ตลอดจนมี

คณะกรรมการกำกับติดตามผลการเจรจา ต่อมาในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ใช้วิธีการเจรจา 2 ฝ่ายระหว่างรัฐและประชาชนโดยตรงตามกลุ่มปัญหาเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้มีคณะกรรมการใหญ่เพื่อกำกับดูแลในภาพใหญ่อีก เนื่องจากทั้งรัฐและประชาชนมีความคุ้นชินกับการเจรจาแล้ว แต่ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับติดตาม ซึ่งผลจากการเจรจาหลายครั้งสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิตฯ นำมาสู่การแก้ไขปัญหาย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมของรัฐบาล เนื่องจากผลการเจรจากลายเป็นมติคณะรัฐมนตรี และรัฐบาลยังจัดตั้งคณะกรรมการติดตามผลการแก้ไขปัญหาเช่นกัน (นันทวรรณ ชื่นศิริ, 2541)

(2) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของผู้มีความหลากหลายทางเพศ

วิภาดา เอี่ยมคง (2553) ได้ศึกษาเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของผู้มีความหลากหลายทางเพศในสังคมไทย และพบว่าผลจากการเคลื่อนไหวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะหลายประการ ที่สำคัญและประสบผลสำเร็จคือการเปลี่ยนแปลงบันทึกผลการตรวจเลือกทหารกองเกิน (เอกสาร สด. 43) ซึ่งแต่เดิม กะเทย - สาวประเภทสองที่ตรวจเลือกทหารกองเกินหรือเกณฑ์ทหารจะถูกจัดในบุคคลจำพวกที่ 4 ที่หมายถึง คนพิการหรือมีโรคที่ไม่สามารถรับราชการทหารได้ โดยบันทึกผลการตรวจในลักษณะ “โรคจิต” ซึ่งเอกสาร สด. 43 เป็นเอกสารสำคัญที่ต้องใช้ในการสมัครงานแทบทุกที่ การระบุว่า “โรคจิต” จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์กะเทย-สาวประเภทสองในทางลบ กลุ่มกะเทย-สาวประเภทสองจึงรวมตัวยื่นคำร้องต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อขอแก้ไขเอกสาร สด. 43 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้รับการยืนยันของแพทย์จากกรมสุขภาพว่า กะเทย-สาวประเภทสองเป็นบุคคลปกติ คณะกรรมการฯ จึงเสนอผลการพิจารณาแก่กระทรวงกลาโหมแต่ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยกระทรวงฯ อ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ต่อมาสำนักข่าวได้นำเสนอข่าวเกี่ยวกับเอกสาร สด. 43 ของกะเทย-สาวประเภทสอง กระทรวงกลาโหมจึงเชิญตัวแทนจากหลายฝ่าย อาทิ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กระทรวงสาธารณสุข เพื่อประชุมร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ผลที่ได้คือ นับจากการเกณฑ์ทหารประจำปี พ.ศ. 2549 กระทรวงกลาโหมได้ยกเลิกใช้ถ้อยคำที่ระบุลักษณะ “โรคจิต” และจัดผู้มีความหลากหลายทางเพศเป็นบุคคลจำพวกที่ 2 คือ ร่างกายไม่สมบูรณ์ดี แต่ไม่ถึงกับทุพพลภาพ และจำพวกที่ 3 คือ ร่างกายไม่แข็งแรงพอจะรับราชการทหารได้ในขณะนั้น โดยกรณีบุคคลจำพวกที่ 2 ให้ใช้คำระบุลักษณะเน้นร่างกายแทน เช่น หน้าอกผิดปกติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากการระบุลักษณะร่างกายดังกล่าวยังไม่สะท้อนถึงสภาพจริงของกลุ่มคนเหล่านี้ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุจึงต้องแก้กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในอำนาจของกระทรวงกลาโหม ประเด็นสำคัญของการแก้คือการเลือกใช้คำเพื่ออธิบายถึงความไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ ในการดำเนินการ กระทรวงกลาโหมได้จัดประชุมระดมความคิดเห็น และร่วม

รับฟังประชุมสัมมนาที่จัดโดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศหลายครั้งเพื่อรับฟังข้อเสนอที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหมใช้คำว่า “ความผิดปกติในการรับรู้หรือการยอมรับเพศทางร่างกายของตน” ซึ่งกระทรวงฯ อ้างว่าคำดังกล่าวเป็นคำทางวิชาการที่ทางการแพทย์ใช้ แต่หากจะเปลี่ยนคำก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เครือข่ายความหลากหลายทางเพศจึงเสนอคำว่า “การรับรู้เพศที่ต่างจากเพศกำเนิด” และ “มีร่างกายแตกต่างจากเพศกำเนิด” ซึ่งเป็นคำที่มาจากผลสรุปของการประชุมสัมมนาเครือข่ายร่วมกันฯ ซึ่งภายหลังจากยื่นข้อเสนอ เครือข่ายได้ติดตามผลการแก้ไขกฎกระทรวงอย่างต่อเนื่อง ท้ายที่สุด กฎกระทรวงฉบับที่ 75 (พ.ศ. 2555) ออกตามความใน พ.ร.บ. รักราชการทหาร พ.ศ. 2497 จึงได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลประเภทที่ 2 โดยเพิ่ม “(12) ภาวะเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด (Gender Identity Disorder)”

จากขบวนการทั้ง 2 ที่ยกมาข้างต้นจะเห็นว่าคณะกรรมการและการเจรจาอย่างเป็นทางการเป็นกลไกสำคัญในการจัดการข้อเรียกร้องของขบวนการ ซึ่งโดยทั่วไปการเจรจามักจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีความเป็นทางการอยู่แล้ว แต่จำนวนฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจมีเพียง 2 ฝ่าย ดังเช่นการเจรจาของสมัชชาคนจน หรือเป็นการเจรจาหลายฝ่ายดังเช่นขบวนการของผู้มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งในกรณีของผู้มีความหลากหลายทางเพศยังมีการระดมความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการจัดการข้อเรียกร้องอีกด้วย ซึ่งโดยทั่วไป กลไกคณะกรรมการและการเจรจาจะเป็นกลไกอย่างเป็นทางการที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

3) การเจรจาอย่างไม่เป็นทางการ

นอกจากคณะกรรมการและการเจรจาอย่างเป็นทางการจะเป็นกลไกสำคัญในการจัดการข้อเรียกร้องแล้ว การดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการก็เป็นอีกช่องทางที่ใช้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะการจัดการกับสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น การรับมือผู้ชุมนุมบนท้องถนนโดยใช้การเจรจาเพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรง ซึ่ง ธิติ มีแต้ม (2563) ได้ถ่ายทอดเรื่องราวของ พ.ต.อ. อรรถวิทย์ สายสืบ ที่มีประสบการณ์ในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 โดย พ.ต.อ. อรรถวิทย์ฯ กล่าวว่า การเจรจากับผู้ชุมนุมต้องอาศัยความใจเย็น ต้องมีความยืดหยุ่น รับฟัง และปล่อยให้มีการเรียกร้องบ้าง เนื่องจากหากปิดกั้นมากเกินไปการชุมนุมจะมีโอกาสยืดเยื้อ ดึงเครียดมากขึ้น และอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้

โดยสรุป จะเห็นว่ารัฐมีกลไกในการตอบสนองต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมหลักอยู่ 2 รูปแบบ คือ การปราบปรามโดยใช้ความรุนแรง และการไม่ใช้ความรุนแรง โดยในส่วนของกรณีไม่ใช้ความรุนแรง อาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การใช้กลไกที่เป็นทางการ และกลไกที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งกลไกที่เป็นทางการ มักมาพร้อมกับการเจรจาผ่านกลไกของคณะกรรมการเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่กลไกที่ไม่เป็นทางการมักใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์ เช่น การเจรจากับผู้ชุมนุม ทั้งนี้ ทั้งกลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาจไม่สามารถแยกขาดกันได้อย่างชัดเจนนัก

เนื่องจากสถานการณ์ของแต่ละขบวนการมีความแตกต่างกัน ทั้งช่วงเวลา ประเด็นเรียกร้อง รูปแบบ การเคลื่อนไหว ในขบวนการหนึ่ง ๆ จึงอาจต้องอาศัยทั้ง 2 กลไกในการจัดการ แต่อย่างน้อย สิ่งสำคัญ ในการเจรจาคือการรับฟัง และความยืดหยุ่น เพื่อหาทางออกร่วมกัน และรักษาผลประโยชน์ของทุก ฝ่าย และที่สำคัญคือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันจะทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต

2.3.2 ข้อจำกัดของเยาวชนในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยหรือแม้แต่ทั่วโลก จะพบว่าเยาวชนคนรุ่นใหม่เป็นตัวแสดง สำคัญในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม อาทิ ขบวนการนักศึกษาช่วง 14 และ 6 ตุลาฯ หรือ umbrella movement ในฮ่องกง อย่างไรก็ตาม หากเทียบกับผู้ใหญ่แล้ว เยาวชนไทยยังมีข้อจำกัด หลายประการ ในที่นี้ขออภิปราย ดังนี้

1) ข้อจำกัดอย่างเป็นทางการ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยระบุว่า โดยทั่วไปบุคคลจะพ้นจากผู้เยาว์ และบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ ดังนั้นนิติกรรมสัญญาของผู้เยาว์จึงอยู่ภายใต้อำนาจ ของผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองอาจบอกเลิกสัญญาดังกล่าวได้ ดังนั้นในการทำนิติกรรมอย่างเป็นทางการ หรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง จะมีเมื่ออายุครบ 18 ปี บริบูรณ์ นอกจากนี้ การไม่บรรลุนิติภาวะยังส่งผลต่อปัจจัยด้านเศรษฐกิจของเยาวชน คือรายได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านอายุจะส่งผลต่องานที่เยาวชนสามารถทำได้ หากรูปแบบการรวมกลุ่มหรือการมี ส่วนร่วมต้องใช้ทรัพยากรหรือเงินทุนจำนวนมาก ก็ยากที่ขบวนการจะสามารถดำเนินการได้โดยใช้ เงินทุนของเยาวชนเพียงลำพัง

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดข้างต้นจะเกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มที่เป็นทางการซึ่งนำไปสู่การ มีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบ แต่โดยทั่วไป มนุษย์จะมีกลุ่มทางสังคมที่ไม่เป็นทางการอยู่แล้ว เช่น กลุ่มเพื่อน ครอบครัว และการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่จำเป็นต้องร่วมในระบบเสมอไป นอกจากนี้ หากพิจารณาตามหลักสิทธิเด็ก การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิสำคัญของเด็ก นอกจากนี้ ในการระดม ทรัพยากร ปัจจุบันมีช่องทางในการระดมทรัพยากรมากมาย โดยเฉพาะการระดมทุนทางออนไลน์ เช่น การขอรับบริจาคผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การขายสินค้าต่าง ๆ ประชาชนคนทั่วไปจึงสามารถ สนับสนุนขบวนการผ่านการสนับสนุนด้านเงินทุนได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติ ข้อจำกัดอย่างเป็นทางการ หรือข้อจำกัดทางกฎหมายอาจไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเยาวชนมากนัก

2) ข้อจำกัดอย่างไม่เป็นทางการ

ข้อจำกัดที่มีผลต่อเยาวชนมากกว่า คือข้อจำกัดที่ไม่เป็นทางการ ที่สำคัญคือค่านิยม แบบอำนาจนิยมที่เน้นการควบคุมเยาวชน โดยสะท้อนผ่านระบบการศึกษาไทยที่ค่อนข้างมีลักษณะ อำนาจนิยมจากศูนย์กลาง ซึ่งเป็นผลจากระบบการศึกษาในอดีตที่เน้นป้อนแรงงานเข้าสู่ระบบการ ผลิต การเรียนการสอนจึงเน้นแบบท่องจำ และเน้นระเบียบวินัย (กนกรัตน์ เลิศชูสกุล, 2564)

นอกจากนี้ ยังสะท้อนผ่านปัจจัยเชิงวัฒนธรรมด้วย ซึ่งสังคมไทยเน้นระบบอาวุโส เด็กต้องเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ ซึ่งทั้งระบบการศึกษาและปัจจัยเชิงวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่กล่อมเกลามาไม่ให้เด็กกล้าที่จะคิดนอกกรอบ ไม่กล้าตั้งคำถาม หรือหากมีการตั้งคำถามก็จะถูกกดให้เงียบ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงถูกกีดกัน ซึ่ง กนกรัตน์ เลิศชูสกุล (2564) ระบุว่าความต่างระหว่างวัยระหว่างเด็กเยาวชน และผู้ใหญ่ยุคสงครามเย็นซึ่งส่วนใหญ่เป็นวัยใกล้เกษียณหรือเกษียณแล้ว เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมืองในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งค่านิยมและวัฒนธรรมเป็นอำนาจที่ฝังรากลึกมากกว่าโครงสร้างทางการเมืองหรือปัจจัยด้านกฎหมาย การปรับเปลี่ยนค่านิยมจึงต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่า

ทั้งนี้ ข้อจำกัดที่ไม่เป็นทางการ เช่น ปัจจัยทางวัฒนธรรม เป็นปัจจัยที่อยู่ลึกและเป็นฐานของโครงสร้างอื่น ๆ ดังนั้นวัฒนธรรมที่เปลี่ยนไปอาจนำไปสู่โครงสร้างที่เปลี่ยนไป เช่น ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคน 2 วัยซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในปี พ.ศ. 2563 ดังที่กล่าวไปข้างต้น อาจแก้ไขได้ด้วย “คนวัยระหว่าง” รุ่นก่อนและรุ่นใหม่ เนื่องจากคนวัยนี้เติบโตมาโดยการสั่งสอนของคนรุ่นก่อน แต่ก็คุ้นชินกับวัฒนธรรมของคนรุ่นใหม่ จึงเข้าใจคนทั้ง 2 รุ่น ซึ่งไม่เข้า “คนวัยระหว่าง” จะขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจในโครงสร้างต่าง ๆ และสามารถเปลี่ยนสิ่งที่คนรุ่นเก่าวางไว้ และเตรียมพร้อมสำหรับคนรุ่นใหม่ได้ ในอีกทาง โครงสร้างที่เปลี่ยนไปก็อาจนำมาสู่วัฒนธรรมที่เปลี่ยนไป เช่น ปัจจุบันการพัฒนาของสื่อสังคมออนไลน์ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้มากขึ้น การตรวจสอบหรือวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลจึงกลายเป็นสิ่งที่แพร่หลายปกติในสังคม คนรุ่นใหม่ซึ่งโตมากับสิ่งเหล่านี้จึงมีความคิดที่อิสระมากกว่าคนรุ่นก่อน ๆ

โดยสรุป อาจแบ่งข้อจำกัดของเยาวชนเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือข้อจำกัดอย่างเป็นทางการ ได้แก่ข้อจำกัดทางกฎหมาย โดยเฉพาะการบรรลุนิติภาวะ ซึ่งส่งผลถึงสิทธิที่บุคคลจะดำเนินการได้ อีกส่วนคือข้อจำกัดอย่างไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะปัจจัยเชิงวัฒนธรรม ซึ่งหยั่งรากลึกกว่าและแก้ไขได้ยากกว่า ทั้งนี้ ทั้งข้อจำกัดอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการอาจไม่ได้แยกออกจากกันเด็ดขาดและอาจส่งผลซึ่งกันและกัน อาทิ ปัจจัยเชิงวัฒนธรรมซึ่งอยู่ลึกอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ในอีกทางโครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนไปก็อาจค่อย ๆ ปรับปัจจัยด้านวัฒนธรรมเช่นกัน

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

จากแนวคิดสิทธินักเรียน ซึ่งมีสิทธิสำคัญคือสิทธิที่จะมีส่วนร่วม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะคุ้มครองและดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว ซึ่งในงานศึกษาชิ้นนี้จะมองข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิเหนือทรงผมนักเรียนหรือสิทธิในร่างกายว่าเป็นปัจจัยนำเข้าหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในที่นี้จึงขออภิปราย ดังนี้

2.3.1 การนิยามปัญหาและเข้าสู่วาระนโยบาย (Problem definition and agenda setting)

นโยบายสาธารณะ (public policy) คือเครื่องมือที่รัฐใช้ในการบริหารประเทศทั้งการดำเนินกิจกรรม แนวทางปฏิบัติ การตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร เพื่อแก้ไขจัดการปัญหาสาธารณะ (public problem) และจัดบริการสาธารณะ (public service) แก่ประชาชน ซึ่งกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ทั่วไปจะประกอบด้วย การก่อตัวของนโยบาย การกำหนดหรือเลือกนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการคงอยู่ หรือล้มเลิกนโยบาย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐส่งผลวงกว้างต่อประชาชน นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์ว่าใครจะได้หรือเสียอะไร กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงไม่สามารถแยกจากการเมืองได้ (พัชรี สีโรรส, 2556) ในที่นี้จะขอกล่าวถึงขั้นการก่อตัวของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การนิยามปัญหาสาธารณะ และการนำประเด็นเข้าสู่วาระนโยบายหรือนำเข้าสู่ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

1) การนิยามปัญหา (Problem definition)

หนึ่งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ คือการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น ประเด็นสำคัญคือ “อะไรคือปัญหาสาธารณะ” ซึ่งการจะระบุได้ว่าอะไรเป็นปัญหาก็ขึ้นอยู่กับความรู้ เหตุการณ์ที่เกิดของแต่ละบุคคล ผ่านข้อมูล ความเข้าใจ สถานะที่แตกต่างกันและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ส่งผลให้การรับรู้ว่าจะอะไรคือปัญหามีการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน (พัชรี สีโรรส, 2556) นอกจากนี้การระบุปัญหายังขึ้นกับลักษณะเหตุการณ์ เช่น สถานที่เกิด สาเหตุในการเกิด ความถี่ในการเกิด ผู้เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ผลกระทบจากเหตุการณ์ ความซับซ้อนและวิธีการ และความเร่งด่วนในการจัดการเหตุการณ์ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) อาทิ ภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ หรือความรุนแรงทางการเมือง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีลักษณะวิกฤต เกิดขึ้นเร่งด่วน ส่งผลในวงกว้าง ก็จะถูกรับรู้เป็นปัญหาสาธารณะได้มากกว่า และมีโอกาสได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือสื่อมวลชนมากกว่า ทั้งนี้ ในการนิยามปัญหาสาธารณะอาจใช้การขยายประเด็นปัญหาเพื่อหาพันธมิตรในการผลักดันปัญหา อาทิ ขบวนการโบว์ขาว ซึ่งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่เรียกร้องความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ซึ่งภายในจะประกอบไปด้วยกลุ่มย่อยที่ผลักดันประเด็นปัญหาของตน ทั้ง

การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ การป้องกันการสืบทอดอำนาจของ คสช. แต่
 ละครกลุ่มจึงหาประเด็นร่วมเพื่อรวมพลังให้การเรียกร้องเป็นที่รับรู้มากขึ้น

2) การเข้าสู่วาระนโยบาย (agenda setting)

การนิยามปัญหาสาธารณะเป็นขั้นแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อกำหนด
 ว่า “อะไรคือปัญหาสาธารณะ” ขั้นตอนต่อมาที่สำคัญไม่แพ้กันคือการนำปัญหาสาธารณะนั้นเข้าสู่
 วาระนโยบายหรือเข้าถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
 สาธารณะ สามารถจำแนกได้หลายประเภท อาทิ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2563) แบ่งเป็น 1. ผู้มีอำนาจ
 อย่างเป็นทางการ หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยจำแนกเป็นผู้มีอำนาจหลัก ได้แก่ คณะรัฐมนตรี
 รัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และผู้มีอำนาจรอง คือ ข้าราชการ และ 2. ผู้มีอำนาจอย่าง
 ไม่เป็นทางการ เช่น สื่อมวลชน นักวิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์
 ประชาชนทั่วไป เป็นต้น หรือ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย
 เศรษฐกิจของไทย โดยค้นพบว่านโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเหมือนสินค้าบริการชนิดหนึ่ง โดยมีฝั่ง
 อุปทาน (supply) หรือผู้ผลิตนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย ชนชั้นนำทางอำนาจ กลุ่มขุนนางทางวิชาการ
 พรรคการเมือง และรัฐสภา และฝั่งอุปสงค์ (demand) ประกอบด้วย ราษฎร สื่อมวลชน นักวิชาการ
 และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งตลาดนโยบายทางเศรษฐกิจหรือความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์
 และอุปทานของนโยบายนี้จะอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมโลก และโครงสร้างส่วนบน (super-structure)
 ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างทางการเมือง และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งโครงสร้างส่วนบนที่
 เปลี่ยนไปส่งผลให้แต่ละตัวแสดงในตลาดนโยบายมีบทบาทเด่นแตกต่างกันไป

ทั้งนี้ ในการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย จากที่กล่าวไปในส่วนการนิยามปัญหา
 สาธารณะว่าลักษณะของเหตุการณ์มีผลต่อความสนใจของผู้มีอำนาจ นอกจากนี้อาจขึ้นกับสาย
 สัมพันธ์ทางการเมือง เช่น กลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนด
 นโยบายก็จะมีโอกาสผลักดันปัญหาของกลุ่มได้มากกว่า หรือแม้แต่ว่าผู้กำหนดนโยบายเองก็อาจเป็น
 ผู้นำปัญหาที่ตนต้องการเข้ามาเป็นวาระนโยบายก็ได้ โดยมักเลือกเฉพาะประเด็นที่ปลอดภัย โดยใช้
 วิธีการเชิญตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ที่พูดคุยกันรู้เรื่องเข้ามาร่วมในการดำเนินการ เพื่อสร้างความชอบธรรม
 ในการเลือกประเด็นปัญหา หรือป้องกันไม่ไห้คนอื่นรู้ว่าประเด็นเป็นปัญหาเพื่อลดความขัดแย้งที่อาจ
 เกิดขึ้น

จะเห็นว่าการก่อตัวของนโยบายซึ่งประกอบด้วยกระบวนการนิยามปัญหาและเข้าสู่วาระนโยบาย
 เป็นเรื่องของการเมืองที่มีการต่อรอง ส่งเสียง ชักจูง ให้ข้อมูล สร้างความเข้าใจให้สาธารณะเห็นถึง
 ปัญหา และใช้สายสัมพันธ์ สื่อ หรือวิธีการต่าง ๆ นำปัญหานั้นเข้าหาผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
 หรือแม้แต่การเลือกประเด็นปัญหาของผู้มีอำนาจก็มีลักษณะเป็นการเมือง ซึ่งการก่อตัวของนโยบายนี้
 จะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบายในขั้นถัดไป

2.3.2 แนวคิด NPS และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะของไทย การดำเนินงานส่วนใหญ่มักกระทำในระบบปิดที่ไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของนโยบายสาธารณะคือการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งในระบบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ที่มีสิทธิร่วมในกระบวนการสาธารณะเพื่อร่วมค้นหาประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของตนเอง แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือศาสตร์ว่าด้วยเรื่องการบริหารแผน เงิน คน องค์การภาครัฐให้บรรลุประโยชน์สาธารณะ (ปกรณ ศิริประกอบ, 2562) ที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ได้แก่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service) หรือ NPS

Denhardt & Denhardt (อ้างถึงใน ปกรณ ศิริประกอบ, 2562) ได้เสนอแนวคิดบริหารภาครัฐซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีหลักสำคัญคือประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐเพื่อเลือกทางเลือกที่เหมาะสมกับประโยชน์ตนเอง โดยการดำเนินการต้องอาศัยความร่วมมือผ่านกลไกของชุมชนประชาสังคมเพื่อให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ อันจะทำให้การบริหารภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนและเกิดประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง นอกจากนี้ภาครัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนอยากจะมีส่วนร่วม จึงต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประชาชน และคำนึงถึงความถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อสังคมอย่างทั่วถึงและรักษาประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วมมีประโยชน์คือ 1. การตัดสินใจและการใช้ทรัพยากรรอบคอบมีคุณค่ามากขึ้น 2. เกิดการทำงานในลักษณะหุ้นส่วนระหว่างรัฐและประชาชน โดยรัฐปรับบทบาทเป็นผู้ประสานงานอำนวยความสะดวกแทนผู้ปฏิบัติ ซึ่งช่วยลดภาระของรัฐได้ 3. บริการสาธารณะดีขึ้น คุ่มค่ามากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น 4. ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดความไว้วางใจ ซึ่งช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ (พัชรี สีโรรส, 2556)

ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีหลายหลายรูปแบบ ทั้งกิจกรรมโครงการของรัฐบาล ตลอดจนกฎหมายเองก็เป็นนโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้จำกัดอยู่แค่การมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาลเท่านั้น โดยประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2560 ได้ระบุนายละเอียดการเสนอกฎหมายใน พ.ร.บ. การเข้าเสนอชื่อกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันเป็นฉบับที่ 3 คือ พ.ร.บ. การเข้าเสนอชื่อกฎหมาย พ.ศ. 2564 โดยมีหลักการโดยรวมใกล้เคียงกันคือเสนอได้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของประชาชน และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการเสนอต้องใช้รายชื่อประชาชนจำนวนหนึ่งพร้อมเอกสารประกอบการเข้าชื่อ อย่างไรก็ตาม

ในทางปฏิบัติ การเสนอกฎหมายจากประชาชนไม่ใช่เรื่องง่าย อาทิ หากกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน ตลอดจนประธานรัฐสภามีอำนาจในการวินิจฉัยหลักการของกฎหมาย รวมถึงมีอำนาจในการจัดวาระการประชุมได้ ซึ่งทั้ง 2 เจ็อนไซ มีโอกาสสูงที่ร่างกฎหมายจะถูก “ปิดตก” หรือ “ถูกดอง” ไม่นำมาพิจารณา หรือหากผ่านเงื่อนไขมาได้ การพิจารณากฎหมายจะใช้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย (พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ, 2564) ซึ่งกฎหมายที่มาจากประชาชนต้องมีคณะกรรมการจากภาคประชาชนเป็นองค์คณะด้วย แต่ในทางปฏิบัติ ภูมิ มูลศิลป์ ตัวแทนประชาชนในคณะกรรมการฯ ได้ถ่ายทอดเรื่องราวในการพิจารณาว่า (ต้นทาง "การมีส่วนร่วม", 2555) ตัวแทนภาคประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสนั่งตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการฯ เช่น ประธาน รองประธาน เลขาธิการ ซึ่งมักสงวนไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นธรรมเนียม โดยประธานกรรมการฯ จะมีบทบาทมากในการพิจารณา และเสียงของตัวแทนประชาชนไม่ค่อยได้รับความสนใจ อีกทั้งภาคประชาชนก็อ่อนแอ ขาดประชุมบ่อย นอกจากนี้ หากร่างกฎหมายที่เสนอใกล้เคียงกับร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอก็จะนำมาพิจารณาร่วมกัน แต่ยี่ตรงของรัฐบาลเป็นหลัก

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่า NPS เป็นแนวคิดที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้กระบวนการนโยบายสาธารณะของไทยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยประชาชนมีสิทธิร่วมทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมยังมีอุปสรรคอยู่มาก ทั้งขั้นตอนกระบวนการ หรือธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งยังไม่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพของการนำแนวคิด NPS ไปใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน 2 รูปแบบ ดังนี้

1) การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะและจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งรูปแบบหนึ่งของนโยบายสาธารณะ คือ กฎหมาย ซึ่งมีสภาพบังคับ และระบุอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิธีการในการดำเนินการ กฎหมายจึงส่งผลเป็นวงกว้างต่อทั้งหน่วยงานภาครัฐ ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชน ซึ่งภายใต้แนวคิด NPS ในการบริหารภาครัฐควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในการร่างกฎหมายจึงควรคำนึงถึงจุดนี้เช่นกัน การประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) หรือ RIA จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ความจำเป็น ความคุ้มค่า ตลอดจนผลจากการใช้กฎหมาย ซึ่งแนวคิด RIA ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น หลีกเลี่ยงระบบคณะกรรมการหรือระบบอนุญาติซึ่ง

สร้างขั้นตอนและเอื้อต่อการทุจริตได้ง่าย และพิจารณากฎหมายที่บังคับใช้แล้วว่าสอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ยังต้องการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้สะดวก สามารถรับรู้ แสดงความคิดเห็นต่อกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งอาจมีแง่มุมใหม่ที่รัฐนึกไม่ถึง และยังระบุให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อดูสภาพการใช้งานจริงและจะได้นำข้อมูลไปแก้ไขต่อไป

จากมาตรา 77 ดังกล่าว จึงนำไปสู่ พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (ขอเรียกโดยย่อว่า พ.ร.บ. RIA) ซึ่งมีผลครอบคลุมหน่วยงานรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ตลอดจนองค์การทุกประเภทในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระ โดยภายใต้ พ.ร.บ. RIA “กฎหมาย” หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย และ “กฎ” จะเน้นเฉพาะกฎที่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ทำตามกฎจะมีโทษ เสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2562) ได้สรุปสาระสำคัญของ พ.ร.บ. RIA 6 ประการ คือ

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย : ความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย และเปิดเผยผลการรับฟังและวิเคราะห์ต่อประชาชน

ในการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย ต้องวิเคราะห์ถึงสภาพสาเหตุ และผลของปัญหาในปัจจุบัน จากนั้นจึงพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่จะทำเพื่อแก้ปัญหานั้น และสำรวจว่าในปัจจุบันมีวิธีการแก้ไขอื่นหรือมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องคล้ายกันหรือไม่ สุดท้ายจึงวิเคราะห์ถึงผลที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายทั้งทางบวกและลบ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งในกระบวนการเหล่านี้ ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง องค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งก่อนจัดทำร่างกฎหมาย หลังจัดทำร่างกฎหมาย และรับฟังเพิ่มเติมในชั้นเสนอเรื่อง โดยในการรับฟังอาจใช้ระบบกลางหรือระบบอื่นที่เหมาะสม ควรใช้ภาษาที่ง่าย และระยะเวลาที่มากพอในการรับฟัง จากนั้นจึงสรุปผลการรับฟังและเผยแพร่ผลการรับฟังสู่สาธารณะ

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

มุ่งเน้นใน 4 ประเด็น ได้แก่

- ระบบอนุญาต เพื่อลดการจำกัดเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุด
- ระบบคณะกรรมการ เพื่อลดความล่าช้าและการใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลือง
- การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและกรอบระยะเวลาดำเนินการ เพื่อลดการ

ทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบ และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

- การกำหนดโทษ ควรกำหนดเฉพาะโทษอาญาผิดร้ายแรง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ลดปริมาณงานในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่จำเป็น และเพื่อไม่ให้บุคคลมีประวัติอาชญากรโดยไม่จำเป็นและไม่เป็นธรรม

(3) การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เป็นการประเมินหลังบังคับใช้กฎหมาย เพื่อตรวจสอบผลจากการบังคับใช้ และประเมินความจำเป็นของกฎหมายว่ายังจำเป็นหรือไม่ หรือต้องปรับปรุงอย่างไร โดยจะประเมินทุก 5 ปีหลังบังคับใช้ หรือในกรณีอื่น ๆ เช่น ได้รับหนังสือร้องเรียน หรือได้รับข้อเสนอจากประชาชนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือประเมินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการประเมินต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเช่นกัน

(4) การกำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

เน้นที่ระบบกลาง หรือระบบสารสนเทศที่ดูแลโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เป็นแหล่งรับข้อร้องเรียน และแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนต่าง ๆ ตาม พ.ร.บ. นี้

(5) การกำหนดกลไกโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่มีโทษอาญาโทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายต่อผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

ในกรณีที่กฎหมายไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ แต่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงอย่างครบถ้วน แต่ประชาชนถูกบังคับภายใต้กฎหมายดังกล่าว ศาลอาจส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณา ซึ่งหากที่ประชุมฯ พิจารณาว่ากฎหมายไม่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. RIA ศาลอาจไม่ลงโทษหรือลดโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นกรณีไป โดยบังคับใช้กับศาลทหารและศาลปกครองเช่นกัน แต่ให้ปรับที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไปตามโครงสร้างของศาลนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดผลร้ายที่อาจเกิดกับประชาชน

(6) การกำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

เนื่องจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งการบังคับใช้ต้องมีกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนพอจะนำไปปฏิบัติ รัฐจึงต้องเร่งออกกฎเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผล

ทั้งนี้ ทรงมนักเรียนอยู่ภายใต้ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่ง ซึ่งถึงแม้การไม่ปฏิบัติตามจะไม่ได้มีโทษทางแพ่งหรืออาญา แต่ระเบียบส่งผลโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพในร่างกายของนักเรียน ซึ่งรัฐควรจะจำกัดสิทธิเฉพาะสิ่งที่จำเป็น ดังนั้น รัฐจึงควรนำแนวคิด RIA มาใช้ในการพิจารณาระเบียบทรงมนักเรียนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับยุคสมัย และเพื่อคุ้มครองนักเรียนอย่างทั่วถึง

2) กระบวนการกำหนดนโยบายแบบปรึกษาหารือ

ในกระบวนการนโยบาย รัฐนิยมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบของเวทีรับฟังเสนอความคิดเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยใช้ฐานคิดหลักที่ว่ากระบวนการทางนโยบายเป็นเรื่องของเทคนิควิธีการของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับฐานคิดนี้จากสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ละเอียดหรือกีดกันประชาชนคนธรรมดาทั่วไปจากกระบวนการ หรือหากมีส่วนร่วมก็เพียงเพื่อนำความเห็นเหล่านั้นมาประกอบกระบวนการทางนโยบายแก่นักเทคนิคในระบบราชการ หรือสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการเท่านั้น แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผนแบบปรึกษาหารือ (deliberative policy analysis and planning) จึงมีความสำคัญ เนื่องจากแนวคิดมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพผ่านการถกเถียง มากกว่าการมีส่วนร่วมในเชิงปริมาณ ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทางประชาธิปไตย และสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เป็นพหุนิยมและเครือข่ายมากขึ้น

ปิยะพงษ์ บุชบงก์ (2560) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผนแบบปรึกษาหารือในบริบทของประเทศไทย และตั้งข้อสังเกตต่อการวิเคราะห์นโยบายเชิงเทคนิค ซึ่งมุ่งเน้นกระบวนการ ลำดับขั้นตอน ตลอดจนใช้เทคนิควิธีการเฉพาะแบบปฏิฐานนิยม 3 ประการ 1. การวิเคราะห์นโยบายโดยปราศจากความเชื่อ ค่านิยม ทำได้จริงหรือ อาทิ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมจะใช้หลักการเทคนิคอย่างไร 2. นักวิเคราะห์สามารถหาเครื่องมือทางนโยบายเพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดของทุกเรื่องได้จริงหรือ อาทิ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง จะพบว่าประเทศไทยมีแผนวิธีการต่าง ๆ มากมาย แต่ไม่เคยลดความขัดแย้งทางการเมืองได้เลย 3. จริงหรือที่ทุกอย่างเชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผล เรียงลำดับตามกระบวนการ อาทิ มีนโยบายจำนวนมากที่ไม่ได้เคลื่อนไปตามเส้นตรง แต่ววนกลับป้อนกลับมา นอกจากนี้ การที่ฐานคิดที่นโยบายเป็นเรื่องของเทคนิควิธีการ ทำให้การดำเนินนโยบายยึดกลไกรัฐเป็นหลัก ภาคส่วนอื่นเป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น ทั้งนี้ ปิยะพงษ์ บุชบงก์ ได้ศึกษาการวิเคราะห์นโยบายและแผนแบบปรึกษาหารือผ่านการศึกษาเทศบาลต่าง ๆ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย และพบว่าการปรึกษาหารือมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งเป็นทางการ ไม่เป็นทางการ และสามารถใช้ในการพัฒนาระดับต่าง ๆ ทั้งระดับเมือง ระดับชุมชน หรือแม้แต่การดำเนินการในองค์การ ซึ่งประโยชน์ที่ชัดเจนที่สุดคือ ความหลากหลายของแนวคิดที่ปรากฏ ซึ่งช่วยเสริมสร้างความเข้าใจกัน และสร้างความร่วมมือมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นโยบายและแผนแบบปรึกษาหารือก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ คือ 1. ขาดเอกภาพและความเห็นร่วมกัน เพราะบ่อยครั้งการปรึกษาหารือไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปหรือฉันทามติแต่อย่างใด 2. การจัดการกระบวนการค่อนข้างยาก เนื่องจากในการปรึกษาหารือจำเป็นต้องมีผู้อำนวยความสะดวกคอยจัดการควบคุมให้เป็นไปด้วยดี เช่น ควบคุมเวลาพูดของแต่ละคน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนได้พูด หรือสรุปเนื้อหาประเด็นให้อยู่ในเรื่องที่ต้องการ ซึ่งหากไม่จัดการให้ดี การปรึกษาหารือก็

อาจไม่บรรลุผลตามที่คาดหวังได้ อีกทั้งการปรึกษาหารืออาจใช้เวลานาน ต้องจัดหลายครั้ง และมีค่าใช้จ่ายสูงในกรณีที่มีผู้ร่วมประชุมจำนวนมาก 3. อำนาจและอิทธิพล ซึ่งบ่อยครั้งผูกโยงกับค่านิยมทางสังคม เช่น ความเกรงใจผู้อาวุโส หรือการให้น้ำหนักคำพูดข้าราชการ หรือนักธุรกิจใหญ่มากกว่าชาวบ้านทั่วไป

จากที่กล่าวเบื้องต้น แม้การวิเคราะห์นโยบายแบบเน้นเทคนิคจะมีจุดอ่อนหลายประการ ขณะเดียวกันการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือก็ไม่ได้สมบูรณ์แบบ ในการปฏิบัติงานจริงจึงต้องผสมผสานการวิเคราะห์ทั้ง 2 แบบเข้าด้วยกัน โดยการใช้องค์ความรู้และข้อมูลที่ถูกต้อง แต่ต้องไม่ละเลยแนวคิดหรือองค์ความรู้อื่น ๆ ตลอดจนไม่ยึดติดกับวิธีการหรือความคิดเพียงหนึ่งเดียว ซึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากมีการใช้กระบวนการปรึกษาหารือ จะช่วยเพิ่มความเข้าใจ เข้าใจให้แต่ละฝ่าย และมีโอกาสต่อยอดการทำงานตลอดจนลดความขัดแย้งที่มีโอกาสเกิดขึ้น โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ ค่านิยม ความเชื่อ ศีลธรรม การปรึกษาหารือจะช่วยอุดช่องที่การวิเคราะห์นโยบายแบบเทคนิคยากจะอุดได้

2.4 ปัญหาสาธารณะว่าด้วยทรงผมนักเรียนและการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของนักเรียน

2.4.1 ทรงผมนักเรียน และกฎหมายว่าด้วยทรงผมนักเรียน

“ทรงผมนักเรียน” ที่ทรงนักเรียนชายมีลักษณะ “สั้น เกรียน” และทรงนักเรียนหญิงมีลักษณะ “ทรงตั้งหู” เป็นสิ่งที่อยู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยนิตี เอียวศรีวงศ์ ให้ข้อมูลว่า การไว้ผมเกรียนเกิดขึ้นในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้ต้นแบบมาจากทหารญี่ปุ่น และนำมาใช้เพื่อป้องกันการระบาดของเหา รวมถึงกล่อมเกล้าเด็กให้มีจิตใจแบบทหาร (ศิริพจน์ เหล่ามานะเจริญ, 2559) อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของไทย เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2515 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งระบุถึงทรงผมที่ไม่เหมาะสมในข้อ 1 (1) ได้แก่ “นักเรียนชายไว้ผมยาว โดยไว้ผมข้างหน้าและกลางศีรษะยาวเกิน 5 เซนติเมตร และชายผมรอบศีรษะไม่ตัดเกรียนชิดผิวน้ำ หรือไว้หนวดหรือเครา นักเรียนหญิงตัดผมหรือไว้ผมยาวเลยต้นคอ หากโรงเรียนหรือสถานศึกษาอนุญาตให้ไว้ยาวเกิดกว่านั้นก็ไม่รวบให้เรียบร้อย” ซึ่งหากพิจารณา ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มีข้อความที่ระบุว่า “นักเรียนและนักศึกษาควรจะได้รับ การอบรมดูแลใกล้ชิดจากบิดามารดา ผู้ปกครองและครูอาจารย์ เพื่อเป็นบุตรที่ดีของบิดามารดา เป็นศิษย์ที่ดีของครู อยู่ในโอวาทคำสั่งสอนรวมทั้งอยู่ในระเบียบ ประเพณีและกฎหมายบ้านเมือง เป็นการสมควรจะส่งเสริมและคุ้มครองความประพฤติ การแต่งกาย และจรรยา

มารยาทให้รัดกุมยิ่งขึ้น ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน” จึงอาจกล่าวได้ว่าการไว้ทรงผมนักเรียนในยุคแรกเกิดขึ้นเพื่อป้องกันการระบาดของเหาซึ่งเป็นเหตุผลด้านการสาธารณสุข และเพื่อให้นักเรียนอยู่ในระเบียบวินัย กฎหมาย และประเพณีบ้านเมือง ซึ่งเป็นเหตุผลด้านการปกครอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 จึงมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนฉบับที่ 2 ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 โดยมีสาระสำคัญคือการยกเลิกความในข้อ 1 (1) ของกฎกระทรวง กฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2515) และระบุทรงผมที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ “นักเรียนชายตัดผมหรือไว้ผมยาวจนด้านข้างและด้านหลังยาวเลยตีนผมหรือไว้หนวดไว้เครา นักเรียนหญิงตัดผมหรือไว้ผมยาวเลยต้นคอ หากทางโรงเรียนหรือสถานศึกษาได้อนุญาตให้ไว้ผมยาวเกินกว่านั้นก็ไม่วางให้เรียบร้อย” โดยระบุเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงว่า “เนื่องจากสมัยนิยมเปลี่ยนไป สมควรผ่อนผันให้นักเรียนชายไว้ผมที่ที่เหมาะสมกับวัยและสภาพของนักเรียนตามสมัยนิยมได้บ้าง” จะเห็นว่าทรงผมนักเรียนชายที่มีลักษณะ “สั้น เกรียน” ถูกยกเลิกในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 นี้ และสถานศึกษาสามารถอนุญาตให้นักเรียนหญิงไว้ผมยาวได้แต่ต้องรวบให้เรียบร้อย ซึ่งระบุไว้ตั้งแต่กฎกระทรวงฉบับที่ 1 อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาหลายแห่งยังคงระเบียบทรงผมที่ทรงนักเรียนชาย “สั้น เกรียน” และนักเรียนหญิง โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นลงไป ยังคงถูกบังคับให้ไว้ทรงนักเรียนหญิงแบบ “ทรงตั้งหู” (บ.จ.ชาติเสรี, 2563) ทั้งนี้ มีผู้ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ตีความว่ากฎหมายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในปี พ.ศ. 2555 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาว่า กฎหมายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมพฤติกรรมของนักเรียน และไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของนักเรียนตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับปี พ.ศ. 2550 ในขณะนั้น) อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้แนะนำให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับทรงผมให้ชัดเจน และปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และให้ยึดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และประโยชน์สูงสุดของนักเรียน (อวิภารัตน์ นิยมไทย, 2556)

ในปี พ.ศ. 2556 กระทรวงศึกษาธิการจึงมีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0209/189 ลงวันที่ 17 มกราคม 2556 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนถึงหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานศึกษาในสังกัด ลงนามโดยนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น มีสาระสำคัญคือกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ และให้สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนเป็นแนวทางเดียวกัน คือ “1) นักเรียนชาย ให้ไว้ผมสั้นหรือยาวก็ได้ หากไว้ผมยาวด้านข้างและด้านหลังต้องยาวไม่เลยตีนผม เช่น แบบทรงผมรองทรง 2) นักเรียนหญิง ให้ไว้ผมสั้นหรือผมยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวก็ให้รวบให้เรียบร้อย” และกระทรวงศึกษาอยู่ระหว่างพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม

กับสภาพปัจจุบัน จะเห็นว่าระเบียบทรงผมในยุคถัดมา มุมมองของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับทรงนักเรียนเปิดกว้างมากขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสมัยนิยมและสภาพการณ์ในปัจจุบัน แต่ยังคงเกิดปัญหาการบังคับใช้ตามกฎหมายใหม่ของสถานศึกษาในสังกัด

ต่อมา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 กฎหมายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนฉบับล่าสุดได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ “เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการของสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบันและการปฏิบัติตนของนักเรียนเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวมทั้งเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” โดยมีสาระสำคัญ คือ ข้อ 4 “นักเรียนต้องปฏิบัติตนเกี่ยวกับการไว้ทรงผม ดังนี้ (1) นักเรียนชายจะไว้ผมสั้นหรือผมยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวด้านข้าง ด้านหลังต้องยาวไม่เลยตีนผม ด้านหน้าและกลางศีรษะให้เป็นไปตามความเหมาะสมและมีความเรียบร้อย (2) นักเรียนหญิงจะไว้ผมสั้นหรือผมยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวให้เป็นไปตามความเหมาะสมและรวบให้เรียบร้อย” ซึ่งใกล้เคียงกับแนวปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ 0209/189 ลงวันที่ 17 มกราคม 2556 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน และข้อ 7 “ภายใต้บังคับข้อ 4 ให้สถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาหรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียนวางระเบียบเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนที่มีความเฉพาะเจาะจงได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ยึดถือหลักความเหมาะสมในการพัฒนาบุคลิกภาพที่ดีของนักเรียน และการมีส่วนร่วมของนักเรียน สถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่น” นับเป็นกฎหมายเกี่ยวทรงผมนักเรียนฉบับแรกที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการวางระเบียบเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนในระดับสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาของระเบียบทรงผมฉบับปี พ.ศ. 2563 จะพบความสับสนหลายประการ อาทิ ความไม่ชัดเจนของอำนาจ กล่าวคือ แม้สถานศึกษาจะสามารถกำหนดระเบียบทรงผมที่เฉพาะเจาะจงเป็นของตนเองได้ แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้แนวทรงผมที่กระทรวงกำหนดไว้กว้าง ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสูง นอกจากนี้ แนวปฏิบัติในระเบียบยังไม่เอื้อให้นักเรียนมีส่วนร่วมได้จริง โดยในการวางระเบียบระดับสถานศึกษา แม้จะระบุให้นักเรียนมีส่วนร่วม แต่ท้ายที่สุดระเบียบต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งไม่มีนักเรียนเป็นองค์ประกอบ จึงไม่มีการรับประกันว่าความคิดเห็นของนักเรียนจะได้รับการรับฟังอย่างแท้จริง อีกประการหนึ่ง แม้ระเบียบจะกล่าวถึง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพในร่างกายของมนุษย์ แต่ระเบียบกลับกำหนดทรงผมของนักเรียนแทนที่จะให้อิสระในการไว้ทรงผมตามความต้องการของนักเรียน สะท้อนว่ากระทรวงศึกษาธิการยังคงเน้นการควบคุมจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของนักเรียน

จากความสับสนหลายประการข้างต้น ภายหลังจากการประกาศใช้ระเบียบก็มีการวิพากษ์วิจารณ์เนื้อเป็นวงกว้าง และยังมีปัญหาที่สถานศึกษาหลายแห่งยังไม่ดำเนินการตามระเบียบนี้

จนเกิดข้อร้องเรียนจำนวนมาก ซึ่งการเรียกร้องดังกล่าวก็อยู่ในช่วงที่ประเทศไทยเกิดการประท้วงของคนรุ่นใหม่จำนวนมาก ประเด็นเรื่องทรงผมจึงกลายเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในการเรียกร้องของเยาวชนต่อกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนค่อนข้างมาก

จะเห็นว่าแม้ระเบียบทรงผมนักเรียนจะมีความเข้มงวดน้อยลง แต่โดยรวมยังเน้นการควบคุมมากกว่าส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของนักเรียนอยู่ดี แม้ระเบียบทรงผมฉบับปี พ.ศ. 2563 จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของนักเรียนแต่ก็เป็นแค่ในระดับสถานศึกษา ไม่ใช่ระดับกระทรวง โดยหากพิจารณาถึงความจำเป็นของระเบียบ ซึ่งในอดีตระบุว่าเพื่อป้องกันแหก ก็ดูจะพบปัญหาเช่นนั้นได้น้อยในปัจจุบัน ในส่วนของการควบคุมพฤติกรรมเพื่อฝึกให้อยู่ในระเบียบวินัยดุจทหาร งานวิจัยของ วลัยยา ภูมิภักดี พรรณ เรื่อง ปฏิบัติการความรุนแรงต่อตัวตนของนักเรียน (อ้างถึงใน อภิหารัตน์ นิยมไทย, 2556) พบว่าระเบียบทรงผมสร้างความกังวลและความเครียดแก่นักเรียนมาก เพราะนักเรียนอยู่ในวัยรุ่นที่อยากดูดี ส่งผลให้คิดหนีเรียน และยังส่งผลต่อผู้ปกครองต้องคอยตรวจดูทรงผมของบุตรหลานทุกครั้ง เพื่อไม่ให้มีปัญหาที่โรงเรียน (ทรงผม: สิทธิเสรีภาพที่ นร.ถูกริดรอน, 2547) จะเห็นว่าการควบคุมมากเกินไปจนเกินไปกลับส่งผลให้นักเรียนทำผิดระเบียบวินัยด้วยซ้ำ และยังไม่สอดคล้องกับพัฒนาการตามวัย ส่งผลให้นักเรียนเครียด นอกจากนี้ หากการศึกษาในปัจจุบันต้องการสร้างนักเรียนที่มีความคิดสร้างสรรค์ และสอดคล้องกับความหลากหลายของนักเรียน การควบคุมทรงผมยังจำเป็นอยู่หรือไม่ กระทรวงศึกษาธิการจึงควรเปลี่ยนแปลงและลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นให้สมกับสภาพปัจจุบันโดยยึดหลักที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งต้องไม่ลืมว่านักเรียนในปัจจุบันแตกต่างจากในอดีต การจัดการศึกษาจึงต้องยึดนักเรียนปัจจุบันเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดนักเรียนในอดีตหรือผู้ใหญ่ในปัจจุบัน การใช้ความเคยชินเป็นข้ออ้าง เช่น “เมื่อก่อนก็ตัดกันได้” จึงฟังไม่ขึ้นและผิดที่ผิดเวลาอย่างมาก

2.4.2 ขบวนการโบว์ขาว

ในปี พ.ศ. 2563 เกิดปรากฏการณ์ที่นักเรียน นิสิต นักศึกษา คนรุ่นใหม่จำนวนมากได้แสดงความคิดเห็นและเรียกร้องทางการเมืองทั้งในโลกออนไลน์และบนท้องถนนในหลายประเด็น อาทิ การเรียกร้องการมีส่วนร่วมของทางการเมืองของคนยุคใหม่ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นการกลับมามีบทบาททางการเมืองโดยตรงอีกครั้งของนักเรียน นิสิต นักศึกษา นับตั้งแต่เหตุการณ์ในทศวรรษ 2510 โดยกลุ่มคนเหล่านี้ โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียนมัธยมศึกษา จะใช้โบว์สีขาวเป็นสัญลักษณ์ในการแสดงออก ในที่นี้จึงขอเรียกการเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักเรียน นิสิต นักศึกษานี้ว่า “ขบวนการโบว์ขาว”

กนกรัตน์ เลิศชูสกุล (2564) ได้ศึกษาขบวนการโบว์ขาวในปี พ.ศ. 2563 และค้นพบว่าปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิด มาจากความแตกต่างของคน 2 วัย คือ “คนรุ่นสงครามเย็น” หรือคนที่เติบโตท่ามกลางการขยายตัวของเศรษฐกิจในยุคสงครามเย็น อยู่ภายใต้แนวคิดแบบอำนาจนิยมครอบครัวแบบอนุรักษนิยม และเน้นระเบียบ ความมั่นคง ส่วนใหญ่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งคนกลุ่มนี้

ในปัจจุบันเป็นเป็นกลุ่มที่คุมอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยมากที่สุด ในขณะที่คนอีกวัยคือ “คนรุ่นโบว์ขาว” ส่วนใหญ่อยู่ในวัยเรียน อายุไม่เกิน 23 ปี เกิดในครอบครัวดีด้อยทุนมากขึ้น เด็บโตในยุคที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง (disruptive world) เทคโนโลยีดิจิทัลมีความก้าวหน้าอย่างมาก สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและข้อมูลข่าวสารได้อย่างมหาศาล จึงยอมรับความแตกต่างหลากหลาย การถกเถียง และมีความโน้มเอียงทางการเมืองแบบเสรีนิยมมากกว่า โดยความแตกต่างของคน 2 วัย นำไปสู่ความขัดแย้งเนื่องจากคนรุ่นสงครามเย็นยังคงยอมรับโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ การเมืองแบบเดิม ในขณะที่คนรุ่นโบว์ขาวมองว่าโครงสร้างแบบเดิมไม่สามารถรองรับ และไม่เอื้อให้คนรุ่นโบว์ขาวอยู่รอดในความเปลี่ยนแปลงท้าทายของโลกปัจจุบันได้ จึงทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเปลี่ยนแปลง ทั้งในโลกออนไลน์ โรงเรียน สถาบันการศึกษา ตลอดจนการเดินทางในท้องถนน ซึ่งคนรุ่นสงครามเย็นมองว่าเป็นการต่อต้านท้าทาย จนทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

อินเทอร์เน็ตเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนรุ่นโบว์ขาวสนใจและตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น (ศิริสุตา แสงทอง, 2564) โดยเฉพาะการเติบโตขึ้นของสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เช่น twitter ซึ่งการแสดงออกทางการเมืองในช่วงแรกของคนรุ่นโบว์ขาวจะเน้นการแสดงออกผ่านโลกออนไลน์เป็นหลัก เช่น การปั่นแฮชแท็กใน twitter (แฮชแท็ก หรือ hashtag คือการสร้างคำสำคัญในการค้นหา โดยใช้สัญลักษณ์ # ตามด้วยข้อความ และการปั่นแฮชแท็ก คือการทำให้แฮชแท็กติดอันดับการค้นหาหรือ trending ใน twitter ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าถึงประเด็นในแฮชแท็กได้รวดเร็วมากขึ้น) อย่างไรก็ตาม การยกระดับจากโลกออนไลน์ไปสู่การชุมนุมทางการเมืองเกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ 1. การยุบพรรคอนาคตใหม่ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของคนกลุ่มนี้ 2. การคุกคามทำร้ายคนรุ่นใหม่ที่เห็นต่าง โดยเฉพาะกรณีการอุ้มหาย นายวันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์ นักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ลี้ภัยอยู่ในประเทศกัมพูชา ซึ่งหายตัวไปเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2563 และ 3. การแก้ไขสถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID – 19 โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหามาทางเศรษฐกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลต่อปัญหาปากท้องของครอบครัว และสร้างความกังวลในอนาคตของคนเหล่านี้

รูปแบบการชุมนุมของขบวนการโบว์ขาวในช่วงแรกจะมีลักษณะกระจัดกระจาย เช่น จัดเวทีชุมนุมตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศ ต่อมาจึงขยายตัวในประเด็นที่หลากหลายขึ้นและเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น กลุ่ม “นักเรียนแล้ว” ที่เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในโรงเรียน ทั้งปัญหาการเรียนออนไลน์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการละเมิดสิทธิในร่างกายของนักเรียน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีเอกเทศของตนเอง แต่มีเครือข่ายหลวม ๆ เชื่อมโยงกันผ่านประเด็นปัญหาของแต่ละกลุ่มที่โยงกับโครงสร้างรัฐไทย ต่อมาจึงมีการพยายามหาจุดร่วมในข้อเรียกร้องของหลายกลุ่ม เช่น การหยุดคุกคามประชาชน การยุบสภา และร่วมมือกันในนาม “คณะราษฎร” อย่างไรก็ตาม ภายหลังจาก

สลายการชุมนุมและจับกุมแกนนำการชุมนุมจำนวนมากของเจ้าหน้าที่รัฐ การเคลื่อนไหวของคนรุ่นโบว์ขาวจึงเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบที่ไม่ตายตัว มีลักษณะของแฟลชม็อบ (flash mob) ซึ่งรวดเร็ว เกิดไวไปไว ไม่มีแกนนำหรือเวทีหลัก ไม่มีเวลาหรือสถานที่ที่แน่นอน ทำให้ภาครัฐรับมือได้ยากลำบาก

จากการเคลื่อนไหวของขบวนการโบว์ขาว จะเห็นว่าผู้ร่วมขบวนการประกอบด้วยทั้งนิสิตนักศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งนับเป็นความตื่นตัวของคนกลุ่มนี้อีกครั้งในฐานะผู้มีบทบาทหลักอีกครั้งภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ นอกจากนี้ขบวนการโบว์ขาวยังประกอบด้วยนักเรียนระดับมัธยมศึกษาซึ่งที่ผ่านมาจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนกลุ่มอื่น แต่ในขบวนการโบว์ขาวกลับมีบทบาทนำและมีประเด็นการเรียกร้องที่เขย่าโครงสร้างทางสังคมโดยตรงโดยเฉพาะการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ (Lertchoosakul, 2021) โดยกลุ่มนักเรียนระดับมัธยมศึกษาที่สำคัญคือกลุ่ม “นักเรียนเลว” ซึ่งกลุ่มนักเรียนเลวสามารถขยายเครือข่ายนักเรียนไปทั่วประเทศ และสามารถรณรงค์กิจกรรมทางการเมืองในระดับสถานศึกษาได้ทั่วประเทศได้หลายกิจกรรมจนเป็นที่สนใจของสื่อเป็นอย่างมาก อาทิ การชูสามนิ้วระหว่างเพลงชาติ การใช้สัญลักษณ์โบว์ขาว การไม่แต่งเครื่องแบบนักเรียนไปโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งสาเหตุในการรวมกลุ่มของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาเพื่อเรียกร้องความเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกับภาพรวมของขบวนการโบว์ขาว ร่วมด้วยประเด็นปฏิรูปการศึกษาในหลายด้าน ทั้งเรียกร้องในประเด็นสิทธิในร่างกายของนักเรียน อาทิ เครื่องแบบและทรงผมนักเรียน ความหลากหลายทางเพศของนักเรียน การคุกคามนักเรียน การลดภาระงานของครู การปรับหลักสูตรทางการศึกษา และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นต้น โดยในประเด็นทรงผมนักเรียน กลุ่มนักเรียนเลวมุ่งประเด็นไปที่สิทธิเสรีภาพของนักเรียนที่จะไว้ทรงผมตามที่นักเรียนต้องการ โดยอย่างน้อยให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 นอกจากนี้ยังมุ่งเรียกร้องไปที่การปฏิบัติของโรงเรียนที่ขัดระเบียบทรงผมเสียเอง (วศินี พนุประภาพร, 2563)

2.5 กรอบแนวคิดงานวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แนวคิดสิทธินักเรียนประกอบไปด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือสิทธิในร่างกาย ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นข้อเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเปรียบเสมือนปัจจัยนำเข้า (input) จึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยของขบวนการทั้งลักษณะข้อเรียกร้องลักษณะของขบวนการ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะนำไปสู่กลไกของรัฐในการจัดการข้อเรียกร้องหรือกระบวนการ (process) โดยในที่นี้การจัดการข้อเรียกร้องจะอยู่ภายใต้สิทธินักเรียนในส่วนสิทธิที่จะมีส่วนร่วม ที่รัฐต้องจัดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันจะนำไปสู่ผล

ของการจัดการ (output) ว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร ในที่นี้จึงขอสรุปกรอบแนวคิดงานวิจัย ดังนี้



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดงานวิจัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 การสัมภาษณ์

กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ได้แก่ ผู้จัดการข้อร้องเรียน 2 กลุ่ม ได้แก่ บุคลากรจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.) ในฐานะผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในฐานะหน่วยงานหลักที่นำระเบียบทรงผมนักเรียนไปปฏิบัติ รวมจำนวน 8 คน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์

กลุ่มตัวอย่าง	ความสำคัญของกลุ่มตัวอย่าง	สังกัด	หมายเหตุ
คุณ A	ปฏิบัติหน้าที่จัดทำ / แก้ไขระเบียบทรงผมนักเรียน	สป.ศธ.	สัมภาษณ์วันที่ 8 ต.ค. 64
คุณ B	ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา ศธ.	สป.ศธ.	สัมภาษณ์วันที่ 15 ต.ค. 64
คุณ C	ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา ศธ.	สป.ศธ.	สัมภาษณ์วันที่ 25 ต.ค. 64
คุณ D	กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา ศธ.	สพฐ.	สัมภาษณ์วันที่ 8 ต.ค. 64
คุณ E	กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา ศธ.	สพฐ.	สัมภาษณ์วันที่ 5 ต.ค. 64
คุณ F	ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน	สพฐ.	สัมภาษณ์วันที่ 1 ต.ค. 64
คุณ G	ผอ.รร.มัธยมศึกษา และปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และประสานงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	สพฐ.	สัมภาษณ์วันที่ 29 ก.ย. 64
คุณ H	ครูโรงเรียนมัธยมศึกษา และปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และประสานงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	สพฐ.	สัมภาษณ์วันที่ 25 ก.ย. 64

3.2 การศึกษาเอกสารและสื่อ

ศึกษาเอกสารและสื่อใน 3 ส่วน คือ ข้อเรียกร้องเรื่องทรงผมนักเรียน การจัดการข้อเรียกร้องของรัฐ และผลลัพธ์ของการจัดการข้อเรียกร้อง โดยศึกษาทั้งจากฝั่งผู้จัดการข้อเรียกร้อง ผู้เรียกร้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านข้อมูลทุติยภูมิ อาทิ เอกสารราชการ รายงานการประชุม บทสัมภาษณ์ บทวิเคราะห์ รายงานข่าว ช่องทางที่เป็นทางการของขบวนการ



บทที่ 4

บทวิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การเก็บรวบรวมข้อมูลจากสื่อ และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจะนำเสนอประเด็นค้นพบเป็น 4 ส่วน คือ 1. ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน 2. กลไกของรัฐในการจัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน และ 3. ผลลัพธ์ของการจัดการข้อเรียกร้อง 4. ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง

4.1 ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน

4.1.1 ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน ไม่ใช่เรื่องใหม่

จากการสัมภาษณ์บุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหารหน่วยงาน เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครู ให้ข้อมูลตรงกันว่า ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นประเด็นที่มีมานาน แต่ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นที่พูดถึงจากกระแสการเรียกร้องทางการเมืองที่เกิดขึ้นช่วงปี พ.ศ. 2563 และการเติบโตของสื่อสังคมออนไลน์ที่ทำให้การแสดงออกหรือการเรียกร้องเปิดกว้างมากขึ้น และเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนมากขึ้น

“เรื่องนี้จริง ๆ ไม่ใช่เรื่องใหม่ มันเป็นเรื่องของการที่เด็ก ๆ เขามีความเห็นว่าเขา น่าจะไว้ผมทรงไหนก็ได้ ซึ่งก็เป็นข้อเรียกร้อง แต่ทั้งนี้วันนี้ ความคิดโซเซียลมันแรง เด็กเค้าก็เริ่มมีความเห็นแล้วก็มีการคุยกันในโซเซียล”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“ปัญหาตรงนี้เรื่องทรงผมนักเรียน มันอยู่ได้พรมมานานแล้ว แต่พอมีโอกาสก็ขึ้นมา เพราะว่าเด็กถูกกดด้วยว่าทรงผมต้องเกรียน”

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สพฐ.)

“เรื่องของทรงผม มีปัญหามาตั้งแต่ยุค 90 แล้ว เพียงแต่ว่า ในยุคนั้นเยาวชนไทย ก็ยังอยู่ในระเบียบวินัย เชื่อฟังผู้ใหญ่ แล้วก็เก็บเก็บความรู้สึกเอาไว้ แต่ถ้าถามว่าถูกใจมั๊ย ก็ไม่ถูกใจหรอก เพราะว่าเราก็จะเห็นหลายโรงเรียนมีข่าวเรื่อย ๆ มีการประท้วงกัน เล็ก ๆ ในโรงเรียน ขอไว้ผมยาว พอพูดคุยกั้ก็จบไป ไม่ได้ลุกลามใหญ่โต โรงเรียนบางโรงเรียนก็อนุญาต บางโรงเรียนก็ไม่อนุญาต”

คุณ G ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา (สพฐ.)

บทสัมภาษณ์ข้างต้นยังสะท้อนว่าในอดีตที่ผ่านมา การเรียกร้องเรื่องทรงผมนักเรียนไม่ใช่เป็นเรื่องที่ทำกันอย่างเป็นระบบหรือขบวนการ แต่เกิดขึ้นเป็นจุด ๆ ตามแต่ละโรงเรียน ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็มีทั้งการอนุโลมยอมตามข้อเรียกร้องของนักเรียน และไม่ยอมตาม การเกิดขึ้นของโซเชียลมีเดียทำให้ความไม่พอใจของนักเรียนมีแนวร่วมในระดับระหว่างโรงเรียน และความรู้สึกว่าถูกกดทับก็เพิ่มขึ้นตามกระแสการเรียกร้องทางการเมือง

4.1.2 ข้อเรียกร้องในภาพรวม ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน

“ประเด็นที่น้องเขาร้องเรียน เราก็มีการนำข้อมูลทั้งหมดเข้ามาเรียงลำดับด้วย ลำดับแรกก็จะเป็นเรื่องของปรับหลักสูตรการเรียนการสอนที่มันล้าหลังนะคะ ลำดับที่สองก็จะเป็น เรื่องแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับสถานศึกษา เช่น ทรงผม เครื่องแบบ แล้วลำดับที่สามก็คือให้สามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ รวมถึงถ้าเป็นข้อมูลผ่าน 1579 หรือว่า facebook เรื่องทรงผมจะมาเป็นอันดับหนึ่ง ก็คือว่าจากการจัดลำดับทรงผมเป็นที่หนึ่ง จากนั้นก็เรื่องของการแสดงออกทางการเมือง การล่วงละเมิดทางเพศ แล้วก็การลงโทษเกินกว่าเหตุ”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

บุคลากรกระทรวงศึกษาธิการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการข้อเรียกร้องของนักเรียนหลายคนให้ข้อมูลตรงกันว่า ข้อเรียกร้องของนักเรียนที่ปรากฏในช่วงปี พ.ศ. 2563 ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ ทั้งในเรื่องของทรงผมนักเรียน เครื่องแบบนักเรียน การลงโทษเกินกว่าเหตุ การแสดงออกทางการเมือง และมีประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษา การลดภาระงานครู เป็นต้น นอกจากนี้ ข้อมูลจากสายด่วนการศึกษา 1579 และเพจ facebook ศูนย์บริการประชาชน กระทรวงศึกษาธิการ พบว่าในปี พ.ศ. 2563 – 2564 ข้อร้องเรียนเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียนทั้งสิ้น ได้แก่ เรื่องทรงผม (45 เรื่อง) เรื่องการแสดงออกทางการเมือง (22 เรื่อง) เรื่องการล่วงละเมิดทางเพศ (14 เรื่อง) และเรื่องการลงโทษเกินกว่าเหตุ (11 เรื่อง) โดยหากพิจารณาเฉพาะข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนที่เกี่ยวกับทรงผมนักเรียน จะพบว่ามีหลายลักษณะ เช่น เรียกร้องสิทธิในการไว้ผมยาวตามระเบียบทรงผมฯ ข้อ 4 เรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมของนักเรียนในการกำหนดระเบียบทรงผมในสถานศึกษาตามที่กำหนดในระเบียบทรงผมฯ ข้อ 7 เรียกร้องให้มีการแก้ไขระเบียบทรงผมฯ ให้สอดคล้องกับประเด็นความหลากหลายทางเพศของนักเรียน ตลอดจนร้องเรียนประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรงผมนักเรียน เช่น การลงโทษนักเรียนโดยการกลั่นแกล้งนักเรียน เป็นต้น

“ก็คงจะสืบเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการออกระเบียบ
กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563 ระเบียบนี้ก็มีผลใช้
บังคับตั้งแต่ 2 พฤษภาคม 2563 ขณะที่ระเบียบใช้บังคับแล้ว อาจจะมีนักเรียน
บางส่วนก็มีข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องเข้ามาในกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติตาม
ระเบียบกระทรวง มีทั้งเป็นกรณีที่ขอเสนอให้แก้ไขระเบียบปรับปรุงระเบียบ มีทั้งขอให้
แจ้งไปยังโรงเรียนที่ดำเนินการออกระเบียบทรงผมนักเรียน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ
อยากให้โรงเรียนได้ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในเรื่องของการ
กำหนดทรงผมของตัวเองด้วย”

คุณ A ปฏิบัติหน้าที่จัดทำ / แก้ไขระเบียบทรงผมนักเรียน (สป.ศธ.)

จากบทสัมภาษณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า หนึ่งในสาเหตุที่ในปี พ.ศ. 2563 มีข้อร้องเรียนเรื่องทรงผม
จำนวนมาก คือการที่กระทรวงศึกษาธิการได้มีการบังคับใช้ระเบียบใหม่ว่าด้วยทรงผมนักเรียน ได้แก่
ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ซึ่งมีสาระสำคัญคือการ
อนุญาตให้นักเรียนชายและหญิงไว้ผมสั้นหรือยาวก็ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจสถานศึกษาใน
การกำหนดระเบียบทรงผมที่เฉพาะเจาะจงของตนเองได้ รายละเอียดของการร้องเรียนจะกล่าวถึง
ต่อไปในหัวข้อ 4.1.4 นอกจากนี้ ประเด็นที่เรียกร้องกล่าวได้ว่าเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ทั้งในด้าน
สิทธิในร่างกายในการไว้ทรงผม ตลอดจนสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนเองของนักเรียน

4.1.3 ผู้เรียกร้องหลักมีลักษณะเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม

“มาในช่วงหลัง ๆ ในการร้องเรียนเรื่องทรงผม ผมเริ่มเห็นว่า มันจะมีกลุ่ม
นักเรียนเลว เขาใช้ชื่อกลุ่มนักเรียนเลวเลยมาในบันทึก เขามีเครือข่ายของเขาในกลุ่ม
นักเรียนด้วยกัน เขาจะรับเรื่องมาจากหลายที่ มาเป็นชุดเดียวเลยว่ามีโรงเรียนไหน
บ้างให้ตรวจสอบ”

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สพฐ.)

จากการสำรวจข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ พบว่าในปี พ.ศ. 2563 – 2564 “กลุ่มนักเรียนเลว”
เป็นกลุ่มผู้เรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนที่มีบทบาทโดดเด่น โดยมีการเรียกร้องในประเด็นอื่น
นอกจากทรงผมนักเรียนด้วย เช่น เครื่องแบบนักเรียน ความหลากหลายทางเพศ การคุกคามนักเรียน
การปฏิรูปการศึกษา และมีวิธีการในการเรียกร้องหลากหลายรูปแบบ ทั้งการยื่นหนังสือต่อ

กระทรวงศึกษาธิการ การกล่าวอภิปรายบนเวทีการชุมนุม การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่าง ๆ การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องบนสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นทางการของกลุ่ม แต่ทั้งนี้ “กลุ่มนักเรียนเลว” ไม่ใช่เพียงกลุ่มเดียวที่เรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน ยังมีกลุ่มอื่นอีก เช่น “กลุ่มการศึกษาเพื่อความเป็นไท” ซึ่งมีการยื่นหนังสือต่อกระทรวงศึกษาธิการเช่นกัน ตลอดจนฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนระเบียบทรงผมนักเรียน เนื่องจากขัดต่อสิทธิในร่างกายและบังคับบุคลิกภาพ อีกทั้งระเบียบมีเนื้อหาทำก้าวม แม้จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นนักเรียนด้วยแต่ก็ยังไม่ให้สิทธิขาดเป็นของโรงเรียน ดังนั้นจึงมีโรงเรียนหลายแห่งไม่ปฏิบัติตาม

นอกจากผู้เรียกร้องที่เป็นกลุ่มการเคลื่อนไหวทางสังคมแล้วแล้ว จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องร้องเรียน พบว่าหลายครั้ง ผู้เรียกร้อง / ร้องเรียนมักเป็นกลุ่มนักเรียนจากแต่ละสถานศึกษา โดยเป็นกลุ่มไม่เป็นทางการที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามระเบียบของโรงเรียน (กลุ่มที่เป็นทางการ เช่น สภานักเรียน คณะกรรมการนักเรียน หรือชุมนุมต่าง ๆ) และยังมีการร้องเรียนของนักเรียนที่เป็นปัจเจกบุคคลผ่านช่องทางต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยส่วนใหญ่จะเป็นนักเรียนมัธยมชายจากโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งในบางกรณี “กลุ่มนักเรียนเลว” ก็จะรวบรวมข้อเรียกร้องของนักเรียนในระดับโรงเรียนหรือปัจเจกบุคคลเพื่อยื่นต่อกระทรวงศึกษาธิการ สะท้อนว่า “กลุ่มนักเรียนเลว” มีเครือข่ายระหว่างนักเรียนด้วยกันซึ่งต่างสร้างประโยชน์แก่ทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนของกลุ่มนักเรียนในโรงเรียนหรือนักเรียนที่เป็นปัจเจกถูกนำเสนอสู่กระทรวงศึกษาธิการผ่าน “กลุ่มนักเรียนเลว” ในขณะที่เมื่อ “กลุ่มนักเรียนเลว” มีกิจกรรมหรือการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ก็จะได้รับความร่วมมือจากนักเรียนค่อนข้างมาก อาทิ ข้อมูลในเพจเฟซบุ๊กของ “กลุ่มนักเรียนเลว” ระบุว่าในการชุมนุมหน้ากระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2563 มีกลุ่มนักเรียนจากโรงเรียนต่าง ๆ มาร่วมชุมนุมถึง 24 กลุ่ม นอกจากนี้ จากการสำรวจข้อมูลพบว่า “กลุ่มนักเรียนเลว” มีช่องทางระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหลายช่องทาง อาทิ การขอรับบริจาคทั้งช่องทางออนไลน์หรือในการชุมนุมต่าง ๆ ตลอดจนการขายสินค้าที่ใช้สัญลักษณ์ของกลุ่ม โดยการบริจาคและซื้อสินค้าดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะนักเรียนเท่านั้น คนทั่วไปที่ไม่ได้เป็นนักเรียนจึงสามารถสนับสนุนขบวนการได้เช่นกัน หรือจากบัญชีผู้ใช้งานทวิตเตอร์ “ItsMinute” ซึ่งเป็นบัญชีผู้ใช้งานของ นายลภณพัฒน์ หวังไพสิฐ หรือ “มิน” หนึ่งในผู้ก่อตั้ง “กลุ่มนักเรียนเลว” โดยเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2564 “มิน” ได้ทวีตถึงความพยายามในการรวบรวมทุนเพื่อขับเคลื่อนขบวนการทั้งจากเงินบริจาค การขอทุนจากพรรคการเมืองหรือนายทุน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่ากลุ่มมีการรวบรวมทรัพยากรผ่านช่องทางหรือบุคคลต่าง ๆ เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้อง ทั้งนี้ เงินทุนเครือข่าย สมาชิก หรือพันธมิตรในการเคลื่อนไหว ถือเป็นทรัพยากรสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้รับความสนใจ มีความต่อเนื่อง และประสบความสำเร็จตามทฤษฎีการระดมทรัพยากรของกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม

จะเห็นว่าลักษณะการเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนในปัจจุบันจะมีกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม อาทิ “กลุ่มนักเรียนเลว” เป็นผู้มีบทบาทหลัก ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่เป็นการเรียกร้องภายในสถานศึกษาเป็นหลัก จึงทำให้การเรียกร้องขยายเป็นวงกว้างมากขึ้น ประกอบกับการพัฒนาของสื่อสังคมออนไลน์จึงทำให้ประเด็นเป็นที่รับรู้ของสาธารณชน

4.1.4 สาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่อยู่ที่ “การปฏิบัติ” ของสถานศึกษา

จากการสัมภาษณ์บุคลากรกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางและในระดับโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ พบว่า มีบางส่วนระบุว่าระเบียบทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563 ไม่ได้แตกต่างกับระเบียบทรงผมฉบับเก่า และมีความกำกวมไม่ชัดเจนหลายประเด็นจนเกิดปัญหาในการบังคับใช้ แต่ในภาพรวมให้ข้อมูลใกล้เคียงกันว่า ปัญหาสำคัญของทรงผมนักเรียน เกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบทรงผมฯ ของสถานศึกษาซึ่งส่วนมากจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ โดยมีปัญหา 2 ส่วนหลักคือ 1. นักเรียนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการกำหนดระเบียบทรงผมในระดับสถานศึกษา 2. บุคลากรในสถานศึกษา ไม่ปรับตัวตามระเบียบเนื่องจากทัศนคติ ค่านิยม และความเคยชินเดิม แต่ทั้งนี้ ปัจจุบัน บุคลากรในโรงเรียนก็มีแนวโน้มปรับตัวและเข้าใจประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะการกำหนดนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการ และการตรวจสอบจากสื่อสังคมออนไลน์

“ถามว่ามีปัญหามั้ย ผมว่าตัวระเบียบมันยังไม่ชัดเจน เช่นข้อ 7 เลยทำให้กระบวนการโรงเรียนมีช่องโหว่ในการจัดการ พอไม่ชัดเจน การเปลี่ยนแปลงอะไรทั้งหลายที่การคาดหวังของเด็กก็ไม่สามารถทำได้”

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สพฐ.)

“มันไม่ได้เป็นปัญหาเรื่องระเบียบ มันเป็นปัญหาเชิงปฏิบัติของแต่ละโรงเรียนที่ปฏิบัติไม่เหมือนกัน หรือไม่เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมหรือเปิดให้ใช้การมีส่วนร่วมไม่ร้อยเปอร์เซ็นต์ หรือน้อยเกินไป เช่น ไปสรุปเร็ว ๆ แล้วก็บอกว่าต้องทำแบบนี้ เด็กเลยมองว่ามันมีเงื่อนไขบางอย่างที่เปิดช่องให้ผู้ใหญ่ไปบีบเค้นได้ โดยที่ไม่ฟังความเห็นเขา”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“ผู้บังคับใช้ระเบียบบางคนก็ยังไม่ใส่ใจกับระเบียบ พุดง่าย ๆ ก็คือครูบางคน ก็ยังปิดหูปิดตา ทั้งที่สิ่งเหล่านี้มันเปลี่ยนไปแล้ว”

คุณ G ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา (สพฐ.)

ในส่วนของผู้เรียกร้อง ก็มองปัญหาของระเบียบทรงผมฯ ในมุมมองใกล้เคียงกัน เช่น จาก การให้สัมภาษณ์จากตัวแทน “กลุ่มนักเรียนเลว” กับ Workpoint Today (5 กรกฎาคม 2563) กล่าวว่า “กฎกระทรวงที่ออกมาค่อนข้างโอเค แต่**ว่าเป็นปัญหาคือการบังคับใช้ของโรงเรียนมากกว่า**” ซึ่ง สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มในการยื่นหนังสือต่อกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอความชัดเจนใน การบังคับใช้กฎการไว้ทรงผมของนักเรียน เพื่อให้ทุกโรงเรียนปฏิบัติตามระเบียบทรงผมใหม่ อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องของ “กลุ่มนักเรียนเลว” ก็มีการเปลี่ยนแปลง โดยในรายการ “ถามตรง ๆ กับจอม ขวัญ” ช่องไทยรัฐออนไลน์ (23 พฤศจิกายน 2563) ซึ่งเชิญตัวแทนจากกระทรวงศึกษาธิการ คือ นาย วีระ แข็งกสิการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และตัวแทนจาก “กลุ่มนักเรียนเลว” และ “เกียมอุดม ไม่ก้มหัวให้เผด็จการ” มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาที่ระเบียบทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563 ยังให้อำนาจสถานศึกษากำหนดระเบียบทรงผมอยู่ กลุ่มนักเรียนเลวจึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกระเบียบทรงผม ซึ่งจะใกล้เคียงกับ “กลุ่มการศึกษาเพื่อความเป็นไทย” ที่ฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนระเบียบทรงผม เนื่องจากแม้จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นนักเรียนด้วยแต่ก็ยังให้สิทธิขาดเป็นของโรงเรียน

4.2 กลไกของรัฐในการจัดการข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน

4.2.1 เริ่มแรก : จัดการ “ข้อเรียกร้อง” ในฐานะ “ข้อร้องเรียน”

*“เมื่อผมได้รับเรื่องนี้ เราจะ**ทำบันทึกถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัด** ของแต่ละโรงเรียนที่เกิดขึ้น เป็นเอกสารลับ โดยเน้นย้ำในเรื่องต้องให้การคุ้มครองผู้ ร้อง และประโยชน์สูงสุดของนักเรียนเป็นตัวตั้ง และอย่าให้ผู้ร้องมีภัยจากการร้องเรียน นี้คือข้อความที่เน้นย้ำไปถึงสำนักงานเขต สำนักงานเขตก็จะให้ทางนิติกรลงพื้นที่ไปเพื่อ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้น และรายงานมาเป็นลายลักษณ์อักษร **เมื่อเขตได้ ข้อเท็จจริงแล้วก็จะรายงานกลับมาทาง ฉก.ชน. ทาง สพฐ. ผมก็จะทำบันทึกถึง สำนักปลัด อีกทีหนึ่งเพื่อรายงาน**”*

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สปฐ.)

จากการสัมภาษณ์บุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ และการเก็บข้อมูลจากการให้ สัมภาษณ์ของผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการจากสื่อต่าง ๆ พบว่าทุกคนจะกล่าวถึง “ข้อเรียกร้อง” ของนักเรียนในฐานะ “ข้อร้องเรียน” ซึ่งหมายถึง การที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เกิดความไม่ เป็นธรรม หรือพบการกระทำที่ผิดกฎหมาย ได้บอกเล่าเรื่องราวต่อรัฐเพื่อขอให้ช่วยเหลือ แก้ไข บรรเทาความเดือดร้อน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งโดยทั่วไปความเดือดร้อนที่เกิดมักเกี่ยวข้องกับ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ (ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย, มปป.) ในขณะที่ “ข้อเรียกร้อง” ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอาจเป็นการเสนอแนวคิดหรือกดดันต่อรัฐเพื่อให้ดำเนินการในสิ่งที่ต้องการ ทั้งนี้ โดยทั่วไป วิธีการจัดการข้อร้องเรียนเบื้องต้นคือใช้กลไกตามระบบราชการปกติ โดยกระทรวงศึกษาธิการมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนหลายช่องทาง อาทิ สายด่วน 1579 เฟสบุ๊คศูนย์บริการประชาชน กระทรวงศึกษาธิการ การยื่นหนังสือทั้งจากผู้ร้องหรือหน่วยงานอื่น โดยวิธีการส่งไปรษณีย์ หรือยื่นหนังสือโดยตรงที่หน่วยงาน ซึ่งเมื่อรับเรื่องร้องเรียนแล้ว โดยปกติ เมื่อเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้นในสถานศึกษาสังกัดใด กระทรวงก็จะให้หน่วยงานต้นสังกัดนั้นเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อได้ผลเป็นเช่นไร ให้รายงานกลับมายังหน่วยงานต้นเรื่องและชี้แจงแก่ผู้ร้องเป็นกรณีไป

4.2.2 ข้อเรียกร้องเพิ่มขึ้น : กลไกเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียน

“พอเราเห็นว่าสภาพในส่วนของการเมืองในตอนนั้นที่ว่าคนร้องเรียนมากขึ้น เราก็มองหาหรือว่าสถานการณ์แบบนี้ เราเปิดโอกาสให้เข้าร้องเรียนได้เต็มที่น่าจะดีกว่า เป็นช่องทาง กระทรวงก็เลยมีนโยบายที่ให้สถานศึกษารับฟังความคิดเห็นนักเรียนขึ้นมา ผ่านองค์กรของนักเรียน เช่นสถานักเรียน เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อร้องเรียนเหล่านี้ จากนั้นก็นำเสนอผ่านผู้บริหาร ผู้บริหารสถานศึกษาก็นำเสนอเข้ามาที่ต้นสังกัด แล้วต้นสังกัดก็นำเสนอสำนักงานปลัด ก็มีช่องทางที่เป็นผู้รวบรวม”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

ปกติกระทรวงศึกษาธิการจะใช้กลไกตามระบบราชการปกติในการจัดการข้อร้องเรียน คือให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นคนดำเนินการไปตามแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายเปิดรับฟังข้อร้องเรียนของนักเรียนในสถานศึกษา โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักบูรณาการกิจการการศึกษา ได้มีหนังสือ เรื่อง การเปิดรับฟังความคิดเห็นของนักเรียน นักศึกษา เพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2563 แก่หน่วยงานในสังกัด ทั้งศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สถานศึกษาเปิดรับฟังความคิดเห็นของนักเรียนนักศึกษาผ่านกิจกรรมของสถานักเรียนหรือองค์กรนักเรียน จากนั้นให้ผู้บริหารรวบรวมสรุปผลและรายงานต่อต้นสังกัด เพื่อส่งไปยังสำนักบูรณาการกิจการการศึกษาต่อไป ทั้งนี้ ในหนังสือ

ข้างต้นได้กล่าวอีกว่า เนื่องจากการปฏิบัติตามข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 มีความแตกต่างกันมากจนเกินไปจนเกิดปัญหาแก่นักเรียน ในขั้นต้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายให้งดเว้นการดำเนินการตามระเบียบข้อ 7 ไปพลางก่อน ซึ่งการมีกลไกเพิ่มเติมนี้สะท้อนว่า การเรียกร้องของกลุ่มนักเรียนเริ่มส่งผลกระทบต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย จึงเกิดกลไกข้างต้นขึ้นเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

4.2.3 กลไกคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ

“พอเราเปิดรับฟังความเห็นเสร็จ เราก็สรุปว่ามีประเด็นข้อไหนที่เป็นไฮไลท์สำคัญ แล้วก็เพื่อให้การแก้ปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่แค่ที่เราสรุปเสร็จแล้วให้ผู้บริหารทราบอย่างเดียว เราก็เลยตั้ง คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนแล้วก็ตั้งคณะทำงานของแต่ละด้าน 3 ด้านขึ้นมาตามตัวของข้อมูลที่เป็นประเด็นสำคัญ ก็มีเรื่องของกฎหมาย เรื่องของการแสดงออกทางการเมือง เรื่องของการคุ้มครองนักเรียน”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

เมื่อสำนักบูรณาการกิจการการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รวบรวมข้อมูลการรับฟังครบถ้วนแล้ว จึงนำไปสู่กลไกถัดมา คือ การตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 818/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สั่ง ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งคณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้แทนจากบุคคลภายนอกหน่วยงาน นักวิชาการ นักจิตวิทยา ตัวแทนหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ ตัวแทนนักเรียน ครู ผู้ปกครอง เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานย่อยเพิ่มเติมอีก 3 ด้าน ตามผลการรับฟังความคิดเห็นในสถานศึกษา คือ 1. คณะทำงานด้านการละเมิด การกระทำความรุนแรง และความปลอดภัยในสถานศึกษา 2. คณะทำงานด้านกฎระเบียบที่ล่าช้าของสถานศึกษาที่กระทบต่อนักเรียน นักศึกษา และ 3. คณะทำงานด้านการแสดงออกทางการเมืองในสถานศึกษา ซึ่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 906/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สั่ง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2563 และคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 997/2563 เรื่อง แก้ไข เพิ่มเติม คำสั่งคณะทำงานพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สั่ง ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2563

ทั้งนี้ ในการเลือกกรรมการที่เกี่ยวข้อง สำหรับตัวแทนนักเรียน พบว่า กระทรวงศึกษาธิการต้องการเชิญกลุ่มนักเรียนเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย แต่เนื่องจากการ

“การสื่อสารที่ผิดพลาด” ซึ่งสะท้อนในรายการ “ถามตรง ๆ กับจอมขวัญ” ที่นายวีระ แข็งกสิการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และตัวแทนจาก “กลุ่มนักเรียนเลว” ให้ความละเอียดเกี่ยวกับการร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ของ “กลุ่มนักเรียนเลว” ที่แตกต่างกันในเรื่องของบทบาทของกลุ่มในฐานะกรรมการหรือผู้เข้าร่วมประชุม การถ่ายทอดสดการประชุม นอกจากนี้ “กลุ่มนักเรียนเลว” ยังตั้งข้อสังเกตถึงสัดส่วนของคณะกรรมการที่มีผู้ใหญ่เป็นองค์ประกอบมากทั้งที่เป็นเรื่องของนักเรียน จึงไม่ตอบรับเข้าร่วมประชุม กระทรวงศึกษาธิการจึงเชิญตัวแทนนักเรียนที่เป็นประธานสมาคมหรือผู้แทนองค์การสำคัญ ๆ ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมแทน ในส่วนของผู้แทนอื่น ๆ ภายนอก กระทรวงศึกษาธิการ ใช้วิธีการคัดเลือกจากความรู้ความเชี่ยวชาญและ “ข้อความคิด” ให้สมดุลกัน เพื่อให้การประชุมมีความคิดที่หลากหลายรอบด้าน และสามารถพูดคุยจนเกิดบทสรุปที่เห็นพ้องร่วมกัน

“จริง ๆ ตอนนั้นมีกลุ่มนักเรียนเลว เราอยากได้กลุ่มนั้นเลยเข้ามา แต่ด้วยปัญหาการสื่อสาร คือเรามีทีมที่ประสานเป็นทีมท่านเกศ แต่ว่าน้องเค้าไม่ได้ให้ความร่วมมือ เพราะฉะนั้นเราก็เลยคัดจากน้อง ๆ ที่เป็นนายกสมาคม หรือว่าน้องเป็นตัวแทนของนักเรียนในกลุ่มองค์กร กลุ่มของโรงเรียน ในส่วนของคณะกรรมการ เราก็คิดว่าท่านไหนที่น่าจะให้ทัศนคติแล้วก็มีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของระบบการศึกษา เรื่องของเด็ก หรือว่าในแต่ละด้านที่คิดว่าต้องใช้สกลเข้ามาช่วย โดยที่เราไม่ได้มองว่าเขาอยู่ฝั่งไหน จริง ๆ เราพยายามเลือกที่จะให้ balance ด้วย”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการสังเกตของผู้วิจัย พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ คาดหวัง และค่อนข้างเชื่อมั่นในการใช้คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนข้างต้นเป็นกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามบุคลากรบางท่านที่เป็นหนึ่งในคณะกรรมการฯ มีมุมมองที่ต่างออกไป โดยกล่าวว่าคณะกรรมการฯ ตั้งขึ้น “ตามกระแส” เท่านั้น

“สมัยรัฐมนตรีเดิม ตอนนี้มีมันสาบสูญไปแล้ว ทำงานตามกระแส ในยุคนั้นเด็กเขาอยากจะเข้ามา มีบทบาท อยากเสนอเพื่อแก้ไข รัฐมนตรีเลยตั้งภาศึหลายฝ่าย ทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งส่วนราชการ ทั้งตัวแทนนักเรียน แล้วก็มาพูดคุยกัน แต่ก็ไม่เห็น จบ ชุดนี้คงไม่มีการฟื้นคืนมา”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

4.2.4 ใช้ “คณะกรรมการชุดใหญ่” ในการจัดการเรื่องทรงผมนักเรียน

จากการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพบว่า หากพิจารณาตามประเด็นเรื่องทรงผมนักเรียนควรอยู่ในขณะทำงานด้านกฎระเบียบที่ล่าช้า แต่เนื่องจากประเด็นทรงผมนักเรียนเป็นประเด็นที่นักเรียนร้องเรียนเข้ามามากที่สุด สามารถแก้ปัญหาได้ทันที และกระทรวงศึกษาธิการต้องการเร่งดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรม จึงนำประเด็นด้านทรงผมนักเรียนเข้ามาไว้ในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน นักศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่แทน

“เราก็เลือกเรื่องที่ว่าสามารถแก้ปัญหาได้ แล้วก็น้อง ๆ เรียกร้องกันเยอะ ตอนนั้นก็คือเราเลือกเรื่องของทรงผมแล้วก็เครื่องแต่งกาย 2 เรื่องขึ้นมาพิจารณาแก้ปัญหา ก่อน จริง ๆ เรื่องทรงผมจะมีคณะกรรมการ แต่ด้วยตอนนั้นเราขอไม่ได้ เราอยากให้เห็นว่าสิ่งที่เราทำ ไม่ใช่แค่ฟัง แต่อยากจะทำให้มันมีมติออกมาเลย เรื่องทรงผมเครื่องแบบก็เลยไปอยู่ในคณะกรรมการชุดใหญ่ ประชุมครั้งแรกเราคุยกันว่าประเด็นไหนที่ต้องทำก่อน แล้วครั้งที่สองเราก็เริ่มคุยกันเรื่องทรงผมเลย แล้วเหมือนครั้งที่สามก็ได้ข้อสรุปเลย”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

ทั้งนี้ จากการเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียนและการใช้คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนข้างต้น จะเห็นว่าข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนได้กลายเป็นปัญหาสาธารณะอันเนื่องจากการเรียกร้อง / ร้องเรียนที่มากขึ้น ซึ่งอาจได้รับแรงสนับสนุนจากบรรยากาศการเรียกร้องทางการเมืองของเยาวชนในช่วงเวลาเดียวกัน ประกอบกับทรงผมนักเรียนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียงฉบับเดียว ได้แก่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 และมีบริบทที่เกี่ยวข้องน้อยกว่าข้อเรียกร้องอื่น ๆ เช่น การแสดงออกทางการเมือง หรือการปฏิรูปการศึกษา จึงส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการนำประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าสู่วาระนโยบาย และเลือกแก้ไขประเด็นทรงผมนักเรียนเป็นลำดับแรก เนื่องจากสามารถทำได้รวดเร็วและมีความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนอื่นน้อยกว่า

4.2.5 บรรยากาศในการประชุมมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เข้าร่วมประชุมพบว่าบรรยากาศในการเข้าร่วมประชุมเป็นไปอย่างคึกคัก มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกรรมการอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งนักเรียนก็ให้ความร่วมมือในการประชุมเป็นอย่างดี แม้แต่นักเรียนที่ไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ก็ใช้วิธีการ video call เพื่อร่วมประชุมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

“ก็บรรยากาศก็ด้วยความที่ว่ามันไม่ใช่การประชุมแค่บุคลากรภายในหรือแม้กระทั่งคนในกระทรวง มันมีทั้งตัวของเครือข่ายข้างนอก มีนักเรียนเข้ามา ก็ทำให้กว่าจะได้ออกมาแต่ละมติ มันผ่านการโต้กันไปได้กันมาในแต่ละชั่วโมงจริง ๆ เพื่อให้ได้มติที่ทุกคนเห็นว่ามันเป็นไปได้จริง ๆ เพราะฉะนั้นก็เป็นบรรยากาศที่เขาเรียกว่าเป็นการระดมความคิดกันจริง ๆ”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีโอกาสร่วมบันทึกการประชุม live ของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนนักศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ผ่านเพจ facebook ศธ. 360 องศา โดยที่ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ซึ่งพบว่า บทบาทของตัวแทนจากกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่จะเป็นผู้รับฟังมากกว่า ผู้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหลักจะเป็นผู้แทนจากภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียน ซึ่งเป็นผู้นำระเบียบไปปฏิบัติ และนักเรียน นอกจากนี้ ประธานคณะกรรมการ ได้แก่ นายสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เปิดโอกาสและพยายามกระตุ้นให้นักเรียนทั้งที่อยู่ในห้องประชุมและที่รับชมผ่าน facebook live หรือ video call ได้แสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องตลอดการประชุม

4.3 ผลลัพธ์ของการจัดการข้อเรียกร้อง

4.3.1 เกิดการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563

“ก็ต้องหาแนวที่มันยอมรับกันได้ทุกฝ่าย คือมันไม่ได้เอนเอียงไปทางไหน ถ้าขีดเส้นมาจากแนวเดิมที่บอกว่าเราแบ่งนักเรียนเป็นชายหญิง มันก็แนวโน้มตามข้อร้องเรียนซะด้วยซ้ำ ทางเด็ก ๆ ด้วยซ้ำ”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนพบว่า บรรยากาศในการประชุมมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากหลากหลายฝ่ายเพื่อพยายามหาข้อตกลงที่ยอมรับกันได้ทุกฝ่าย และผลลัพธ์การประชุมจะโน้มเอียงไปทางข้อเสนอของนักเรียนมากกว่า ท้ายที่สุด ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนฯ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ได้มีข้อเสนอแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระเบียบทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รายละเอียด	ระเบียบทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563	แก้ไขเพิ่มเติม
<p>บทนำหรือคำปรารภ</p>	<p>โดยที่เป็นการสมควรกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติในการไว้ทรงผมของนักเรียนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการของสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและการปฏิบัติตนของนักเรียนเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวมทั้งเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</p>	<p>โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมรวมทั้งการป้องกันให้มีการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ</p>
<p>ความชัดเจนของระเบียบ</p>		<p>บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน</p>
<p>ข้อ 4</p>	<p>ข้อ 4 นักเรียนต้องปฏิบัติตนเกี่ยวกับการไว้ทรงผม ดังนี้</p> <p>(1) นักเรียนชายจะไว้ผมสั้นหรือผมยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวด้านข้างด้านหลังต้องยาว ไม่เลยตีนผม ด้านหน้าและกลางศีรษะให้เป็นไปตามความเหมาะสมและมีความเรียบร้อย</p> <p>(2) นักเรียนหญิงจะไว้ผมสั้นหรือผมยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวให้เป็นไปตามความเหมาะสมและรวบให้เรียบร้อย</p>	<p>นักเรียนจะไว้ผมสั้นหรือยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวให้เป็นไปตามความเหมาะสม และรวบให้เรียบร้อย</p>

รายละเอียด	ระเบียบทรงผมนักเรียน พ.ศ. 2563	แก้ไขเพิ่มเติม
ข้อ 7	<p>ข้อ 7 ภายใต้บังคับข้อ 4 ให้สถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาหรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียนวางระเบียบเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนที่มีความเฉพาะเจาะจงได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้</p> <p>การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ยึดถือหลักความเหมาะสมในการพัฒนาบุคลิกภาพที่ดีของนักเรียนและการมีส่วนร่วมของนักเรียนสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่น</p>	<p>ข้อ 7 ภายใต้บังคับข้อ 4 ให้สถานศึกษาวางระเบียบเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา หรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียน เอกชนแล้วแต่กรณี</p> <p>ก่อนการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของนักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา และเครือข่ายผู้ปกครอง รวมทั้งเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไว้ในบริเวณสถานศึกษา หรือระบบสารสนเทศของสถานศึกษา</p>

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังเห็นควรให้จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบเพื่อซักซ้อมความเข้าใจไปยังสถานศึกษา โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) ให้สถานศึกษาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของนักเรียนโดยใช้กลไกของสภานักเรียน หรือกลุ่มผู้แทนนักเรียน เช่น ให้สภานักเรียนจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดรูปแบบทรงผมของนักเรียน และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสถานศึกษา และในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสถานศึกษา ให้ตัวแทนนักเรียนสามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ด้วย เป็นต้น

2) ให้นำแนวทางปฏิบัติของโรงเรียนที่ปฏิบัติแล้วได้ผลดีมาเป็นแนวทาง เช่น โรงเรียนรัตนธิเบศร์ เป็นต้น (โรงเรียนรัตนธิเบศร์ เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน)

3) ในกรณีที่นักเรียนฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจในโอกาสแรกก่อน และหากนักเรียนยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้ดำเนินการลงโทษให้เป็นไปตาม

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ต้องไม่เป็นการละเมิดเด็ก ไม่กระทำความรุนแรง หรือคุกคามต่อเด็ก (ไม่สามารถ “ตี” หรือ “กลั่นแกล้งนักเรียน” ได้)

จะเห็นว่าจุดสำคัญของการแก้ไขคือข้อ 4 โดยการยกเลิกการกำหนดเพศของนักเรียน เพื่อให้ครอบคลุมความหลากหลายทางเพศของนักเรียน และข้อ 7 โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมคือการรับฟังความคิดเห็น และกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการรับฟัง ได้แก่ นักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา และเครือข่ายผู้ปกครอง เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติ และกำหนดให้มีการเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย แต่ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อ 7 จะพบว่า สถานศึกษายังมีอำนาจในการกำหนดระเบียบทรงผมนักเรียนในสถานศึกษาอยู่ การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นเพียงการให้รายละเอียดกระบวนการมีส่วนร่วมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น

4.3.2 ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนประกาศใช้

ปัจจุบัน การดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบทรงผมนักเรียนที่แก้ไขเพิ่มเติมอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปพิจารณาก่อนประกาศใช้ต่อไป ซึ่งการรับฟังดังกล่าวเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิด NPS

“ตอนนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ เรามีการจัดทำร่างแล้วก็มีมารับฟังความคิดเห็น ไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ไปยังสถานนักเรียน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น ถ้าหากผลการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว ก็จะนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาที่จะปรับปรุงแก้ไขตัวระเบียบต่อไป”

คุณ A ปฏิบัติหน้าที่จัดทำ / แก้ไขระเบียบทรงผมนักเรียน (สป.ศธ.)

“ตอนนี้อยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็น คือร่างระเบียบจะถูกส่งไปที่ภาพรวมทั้งประเทศ เก็บที่เขตพื้นที่การศึกษา โดยให้เขตพื้นที่การศึกษากำหนดกลุ่มตัวอย่างมาที่มีความเป็นตัวแทนทั้งประเทศ แล้วก็ตอนนี้กำลังเก็บรวบรวมข้อมูล”

คุณ B ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

4.4 ข้อสังเกตที่เกี่ยวข้อง

4.4.1 ทศนคติของบุคลากรต่อการเรียกร้องของนักเรียน ไม่ใช่เชิงลบ เข้าใจว่าเป็นสิทธิของนักเรียน และเชื่อว่ามียุทธศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง

“เด็กเดี๋ยวนี้ การรับรู้การหาความรู้ บางที่เขาได้มาจากหลายแหล่งมากกว่า ในอดีต บางทีเราอย่าไปประมาณค่ามาก ผมอยากให้รับฟัง อย่าไปตั้งแง่เขาเลย”

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สพฐ.)

“เป็นเรื่องของสิทธิของบุคคลมากกว่า ที่เขาจะมีสิทธิข้อเสนอข้อเรียกร้องของแต่ละบุคคล แต่เราก็ดำเนินการไปโดยไม่ได้เป็นการลิดรอนสิทธิเขา แล้วก็รับฟังเขา”

คุณ A ปฏิบัติหน้าที่จัดทำ / แก้ไขระเบียบทรงผมนักเรียน (สป.ศร.)

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคลากรของกระทรวงศึกษาพบว่า มีบางส่วนมองว่าการเรียกร้องของนักเรียนส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐ ในมิติความเชื่อมั่นต่อรัฐ หรือโอกาสที่ข้อเรียกร้องจะขยายตัวเป็นประเด็นอื่น แต่โดยรวมแล้วมุมมองของบุคลากรต่อการเรียกร้องเรื่องทรงผมของนักเรียนโน้มไปในแนวทางที่เข้าใจและเห็นใจนักเรียนมากกว่า โดยแทบทั้งหมดเข้าใจว่าเป็นสิทธิของนักเรียนในการแสดงความคิดเห็นซึ่งถือเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมของนักเรียนตามหลักสิทธิเด็กและสิทธิมนุษยชน รวมถึงทัศนคติของบุคลากรหลายคนค่อนข้างเปิดกว้าง อาทิ การให้ความสำคัญกับการรับฟังนักเรียน หรือมุมมองว่าทรงผมไม่ใช่เรื่องสำคัญ of นักเรียน อย่างไรก็ตามหลายคนก็เชื่อว่าการเคลื่อนไหวของนักเรียนมีกลุ่มอื่นเกี่ยวข้องด้วยโดยพยายามใช้เด็กเป็นเครื่องมือ แต่ในประเด็นเดียวกันบางคนก็มีมุมมองว่าเป็นเรื่องปกติที่นักเรียนจะเกี่ยวข้องกับการเมืองเพราะการเมืองอยู่รอบตัวทุกคน

“เรื่องทรงผมไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดในชีวิตในการที่จะพัฒนาคนซักคนหนึ่ง ฉะนั้นอย่าไปใส่ใจกับมันมากนัก เพียงแค่ดูว่ามันไม่ทำให้เขาเกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง อย่าให้เด็กร้อนตัวเองเด็กร้อนคนอื่น”

คุณ G ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา (สพฐ.)

“มันไม่ซัด แต่เชื่อว่า เด็ก ๆ ไม่น่าจะคิดบางอย่างได้ขนาดนั้น เลยมองว่า ขณะนี้ กลไกเด็กเข้ามาในวังวน ทำให้เค้าเข้าใจคาดเคลื่อนแล้วก็ใช้เป็น เครื่องมือ เรามองว่าเด็ก ๆ บริสุทธิ แล้วก็เชื่อโดยสนิทใจว่าเค้าอยากได้นั้นนี่ เพียงแต่ ว่าข้อมูลที่ได้ไม่ครบ แต่ละครึ่งเราก็เลยไม่เคยว่าอะไรเด็ก”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“มันมีแน่นอน แต่คนเหล่านั้นคือคนที่มีอุดมการณ์ร่วมกับเด็กเหล่านั้น วันนี้ เด็กเขาไม่ได้โง่ เขาชนเหล่านี้เขาไม่ใช่คนที่ไม่มีความรู้ เขามีความรู้ มีความเป็นตัวตน ฉะนั้นใครที่จะเข้ามาอยู่หนุนหลังเค้า คนเหล่านั้นก็ต้องเป็นคนที่เขาเชื่อมั่นเชื่อมือ เชื่อถือเชื่อใจ ก็ต้องอยู่ด้วยกันคุยกันรู้เรื่อง วันนี่การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ การเมืองเป็นเรื่องผลประโยชน์ เพราะผลประโยชน์ไม่ใช่เรื่องเงินเท่านั้น เป็นประโยชน์ ทางความรู้สึกด้วย คนไทยมองเรื่องการเมืองเป็นความเลวร้าย ทั้งที่ความจริง การเมืองเป็นเรื่องที่อยู่ในตัวของพวกเราทุกคน”

คุณ D กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

นอกจากนี้ ในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อ ร้องเรียน เพื่อขอช่องทางติดต่อนักเรียนที่เป็นกรรมการเพื่อขอสัมภาษณ์ แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ ให้ข้อมูล และแจ้งว่า “น้อง ๆ บางคนต้องการความเป็นส่วนตัว” ซึ่งสะท้อนว่าเจ้าหน้าที่เข้าใจ เกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของนักเรียนเป็นอย่างดี ซึ่งถือเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.4.2 แนวโน้มทรงผมนักเรียนชายเปิดมากขึ้น และเน้นบทบาทของสถานศึกษาในการ กำหนดระเบียบ

หากเปรียบเทียบระเบียบทรงผมนักเรียนย้อนหลังทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ 1) กฎกระทรวงฉบับ ที่ 1 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 2) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 3) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการสำหรับการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 และ 4) (ร่าง) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการสำหรับการไว้ทรงผมของนักเรียน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... จะพบการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบกฎหมายทรงผมนักเรียน 4 ฉบับ

	กฎกระทรวง พ.ศ. 2515	กฎกระทรวง พ.ศ. 2518	ระเบียบ ศธ. พ.ศ. 2563	(ร่าง) ระเบียบ ศธ. พ.ศ.
ความจำเป็น บทบาท คำปรารภ	ส่งเสริมและ คุ้มครองความ ประพฤติ จรรยา มารยาท และการ แต่งกายของ นักเรียนและ นักศึกษาให้ เหมาะสมกับ สถานการณ์ ปัจจุบัน	เนื่องจากสมัย นิยมเปลี่ยนไป สมควรผ่อนผันให้ นักเรียนชายไว้ผม ที่เหมาะสมกับวัย และสภาพของ นักเรียนตามสมัย นิยมได้บ้าง	โดยที่เป็นการ สมควรกำหนดข้อ ปฏิบัติและข้อห้าม ปฏิบัติในการไว้ทรง ผมของนักเรียน เพื่อให้เกิดความ ชัดเจนในการ ดำเนินการของ สถานศึกษา มี ความเหมาะสมกับ สถานการณ์ ปัจจุบันและการ ปฏิบัติตนของ นักเรียนเป็นไปด้วย ความถูกต้อง รวมทั้งเป็นการ คุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์	โดยที่เป็นการสมควร แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไว้ทรงผม ของนักเรียน พ.ศ. 2563 ให้มีความ เหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบัน และสอดคล้องกับ หลักการสิทธิ มนุษยชน การ คุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ การ มีส่วนร่วม รวมทั้ง การป้องกันให้มีการ เลือกปฏิบัติไม่เป็น ธรรมระหว่างเพศ
นักเรียนชาย	นักเรียนชายไว้ผม ยาว โดยไว้ผม ด้านข้างหน้าและ กลางศีรษะยาว เกิน 5 เซนติเมตร และชายผมรอบ ศีรษะไม่ตัดเกรียน ชิดผิวน้ำ หรือไว้ หวดเครา	นักเรียนชายตัด หรือไว้ผมยาวจน ด้านข้างและ ด้านหลังยาวเลย ดินผมหรือไว้ หวดไว้เครา	นักเรียนชายจะไว้ ผมสั้นหรือผมยาวก็ ได้ กรณีไว้ผมยาว ด้านข้าง ด้านหลัง ต้องยาวไม่เลยดิน ผม ด้านหน้าและ กลางศีรษะให้ เป็นไปตามความ เหมาะสมและมี	นักเรียนจะไว้ผมสั้น หรือยาวก็ได้ กรณีไว้ ผมยาวให้เป็นไปตาม ความเหมาะสม และ รวบให้เรียบร้อย

	กฎกระทรวง พ.ศ. 2515	กฎกระทรวง พ.ศ. 2518	ระเบียบ ศธ. พ.ศ. 2563	(ร่าง) ระเบียบ ศธ. พ.ศ.
	** กฎระบุ ลักษณะ ที่ไม่เหมาะสม	** กฎระบุ ลักษณะ ที่ไม่เหมาะสม	ความเรียบร้อย	
นักเรียน หญิง	นักเรียนหญิงตัด ผมหรือไว้ผมยาว เลยต้นคอ หาก โรงเรียนหรือ สถานศึกษาใด อนุญาตให้ไว้ยาว เกินกว่านั้นก็ไม รวบให้เรียบร้อย ** กฎระบุ ลักษณะ ที่ไม่เหมาะสม	เช่นเดียวกับ กฎกระทรวง พ.ศ. 2515	นักเรียนหญิงจะไว้ ผมสั้นหรือผมยาวก็ ได้ กรณีไว้ผมยาว ให้เป็นไปตามความ เหมาะสมและรวบ ให้เรียบร้อย	
ข้อห้าม	ร่วมกับข้อกำหนด ทรงผมนักเรียน	ร่วมกับข้อกำหนด ทรงผมนักเรียน	ห้ามตัดผม ย้อมสี ผมผิดไปจากเดิม ไว้หนวดหรือเครา กระทำการอื่นใดซึ่ง ไม่เหมาะสมกับ สภาพการเป็น นักเรียน เช่น ตัด แต่งทรงผมเป็น รูปสัญลักษณ์หรือ ลวดลาย	เช่นเดียวกับ ระเบียบ ศธ พ.ศ. 2563
การมีส่วน ร่วม ของโรงเรียน	ไม่กล่าวถึง	ไม่กล่าวถึง	ให้สถานศึกษาโดย ความเห็นชอบของ คณะกรรมการ สถานศึกษา	ให้สถานศึกษาวาง ระเบียบเกี่ยวกับการ ไว้ทรงผมของ นักเรียนได้เท่าที่ไม่

	กฎกระทรวง พ.ศ. 2515	กฎกระทรวง พ.ศ. 2518	ระเบียบ ศธ. พ.ศ. 2563	(ร่าง) ระเบียบ ศธ. พ.ศ.
			หรือคน กรรมการบริหาร โรงเรียนวาง ระเบียบเกี่ยวกับ การไว้ทรงผมของ นักเรียนที่มีความ เฉพาะเจาะจงได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง กับระเบียบนี้ การดำเนินการตาม วรรคหนึ่งให้ยึดถือ หลักความ เหมาะสมในการ พัฒนาบุคลิกภาพที่ ดีของนักเรียน และ การมีส่วนร่วมของ นักเรียน สถานศึกษา ผู้ปกครอง และ ชุมชนท้องถิ่น	ขัดหรือแย้งกับ ระเบียบนี้ โดยต้อง ได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการ สถานศึกษา หรือ คณะกรรมการ บริหารโรงเรียน เอกชนแล้วแต่กรณี ก่อนการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่ง ให้ สถานศึกษา ดำเนินการจัดให้มี การรับฟังความ คิดเห็นของนักเรียน ครู และบุคลากร ทางการศึกษา และ เครือข่ายผู้ปกครอง รวมทั้งเผยแพร่ผล การรับฟังความ คิดเห็นดังกล่าวไว้ใน บริเวณสถานศึกษา หรือระบบ สารสนเทศของ สถานศึกษา

จะเห็นว่า ในส่วนของเนื้อหาเกี่ยวกับทรงผม ทรงผมนักเรียนชายจะมีการเปลี่ยนแปลง
ชัดเจนที่สุด คือ สั้นเกรียน (กฎกระทรวง พ.ศ. 2515) ยาวไม่เลยตีนผม (กฎกระทรวง พ.ศ. 2518
และระเบียบ ศธ. พ.ศ. 2563) และไม่ระบุเพศโดยไว้ผมสั้นหรือยาวก็ได้ [(ร่าง) ระเบียบ ศธ. พ.ศ. ...]

ในส่วนนี้นักเรียนหญิงจะเห็นว่า กฎเปิดให้นักเรียนหญิงไว้ผมยาวตั้งแต่กฎกระทรวง พ.ศ. 2515 แล้ว และในส่วนข้อห้ามจะมีลักษณะคล้ายกันทั้ง 4 ฉบับ คือ ห้ามตัด ห้ามย้อม ห้ามไว้หนวดเครา เป็นต้น ทั้งนี้ หากพิจารณาระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 จะพบว่า เป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรงผมฉบับแรกที่จะระบุถึงการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง และกำหนดบทบาทของสถานศึกษาอย่างชัดเจนเกี่ยวกับระเบียบทรงผม โดยข้อ 7 ระบุให้สถานศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา สามารถวางระเบียบทรงผมนักเรียนของตนเองได้ โดยต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของนักเรียน ซึ่งข้อ 7 เป็นข้อที่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอย่างมาก จนท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาในขณะนั้น คือ นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ จึงมีนโยบายให้งดการดำเนินการตามข้อ 7 ไปก่อน อย่างไรก็ตามผลลัพธ์การแก้ไขระเบียบทรงผมฯ ในข้อ 7 หากพิจารณาแล้ว สถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา ยังสามารถวางระเบียบทรงผมนักเรียนของตนเองได้ เพียงแต่กำหนดขั้นตอนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลเกือบทุกคนเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า สถานศึกษาควรที่จะสามารถกำหนดระเบียบที่เหมาะสมกับบริบทของตนเองได้ บนฐานการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

“พอมันเกิดปัญหานี้ขึ้นเพราะมันเป็นเอกสารที่อ่านแล้วไม่เข้าใจ ในความคิดผมมันตีความได้ ไม่ชัดเจน เคื่ก็เลยยกร่างระเบียบนี้ให้ชัดเจน แต่หลักการยังเหมือนเดิม คือให้สิทธิโรงเรียนโดยกรรมการสถานศึกษา โดยนักเรียน ในการตัดสินใจร่วมกันว่าแต่ละโรงจะไว้ยาวไว้สั้นได้ขนาดไหน”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“ทางที่ดีที่สุดเรื่องกฎหมายมันควรจะยืดหยุ่นเพื่อที่ให้สถานศึกษาเข้าได้ตามบริบทเค้า คือการที่เราบอกว่าเราไม่ยอมให้มีกฎหมายมาครอบเรา แต่เราจะออกเป็นกฎหมายแบบเดียวกันทั้งหมดมันก็ไม่ใช้ทางเลือกในสมัยนี้ สมัยนี้มันต้องให้ผู้ปกครอง ผู้บริหาร นักเรียน ให้เขาไป design ในสิ่งที่เขาจะเป็นร่วมกัน”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

ทั้งนี้ จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า เมื่อผู้วิจัยถามเกี่ยวกับเรื่องทรงผมนักเรียน ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนจะพูดถึงเรื่องแบบนักเรียนควบคู่กันเสมอ สะท้อนว่าบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการมองทั้ง 2 เรื่องเป็นประเด็นเดียวกัน ซึ่งกรณีเรื่องแบบนักเรียน มติของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนฯ ไม่มีการแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับเรื่องแบบนักเรียน โดยให้เหตุผลว่าระเบียบมีความยืดหยุ่นมาก

พอที่จะให้สถานศึกษาสามารถกำหนดรูปแบบของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับกรณีทรงมนักเรียนที่
ให้สถานศึกษากำหนดตามบริบทของตน

**“ในส่วนของเครื่องแบบเราพิจารณาแล้วว่ามันก็มีข้อที่ยืดหยุ่นได้ เราก็จะใช้
วิธีการทำแนวปฏิบัติชี้แจงทำความเข้าใจกับสถานศึกษา เพราะตัวระเบียบในเรื่อง
เครื่องแบบค่อนข้างที่จะเปิด มันมีข้อเปิดกว้างว่าใส่ชุดอะไรก็ได้ตามบริบทของพื้นที่”**

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

จะเห็นว่าแนวทางสำคัญที่กระทรวงใช้ในการจัดการเรื่องเกี่ยวกับทรงผมและเครื่องแบบนักเรียน คือ
การให้สถานศึกษาเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดระเบียบตามบริบทของพื้นที่ โดยกระทรวงจะ
กำหนดเพียงเกณฑ์กว้าง ๆ สะท้อนลักษณะการใช้อำนาจของกระทรวงศึกษาธิการที่ยังกำลังระหว่าง
การควบคุมจากส่วนกลางและการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา ซึ่งสำหรับกรณีทรงมนักเรียน
สอดคล้องกับมุมมองผู้ให้สัมภาษณ์บางคนที่มีมุมมองว่า แนวทางข้างต้นยังไม่เหมาะสมนัก เนื่องจาก
สถานศึกษายังไม่มีความพร้อม การให้โรงเรียนกำหนดระเบียบทรงผมเหมือน “โยนเรื่องหนักให้
กลับไปอยู่ที่โรงเรียน” และท้ายที่สุดระเบียบทรงผมยังคงอยู่และนักเรียนยังไม่สามารถกำหนดทรงผม
ตามความต้องการของตนเองได้ ผลลัพธ์การแก้ไขระเบียบของกระทรวงจึงยังไม่สอดคล้องกับข้อ
เรียกร้องของกลุ่มผู้เรียกร้องที่ต้องการยกเลิกระเบียบทรงผม เนื่องจากมองว่าระเบียบเป็นการจำกัด
สิทธิเสรีภาพ

**“เปลี่ยนเพื่อโยนเรื่องหนักให้กลับไปอยู่ที่โรงเรียน เพื่อให้มีองค์คณะข้างหลังเป็น
เป็น back ให้ พอลงไปโรงเรียนก็ทำให้เด็กและโรงเรียนทะเลาะกัน เราศึกษาเรื่องนี้มัน
ดูเหมือนจะเป็นเรื่องกระจายอำนาจ วันนี่การกระจายอำนาจลงไปเป็นเรื่องที่ดี
หลักการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ดี แต่ถ้าถามว่าโรงเรียนมีความพร้อม และเข้าใจ
ในหลักการที่ชัดเจนมั้ย คิดว่าก็คงยังไม่ถึง”**

คุณ D กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“ระเบียบทรงผมปี 2563 เป็นระเบียบที่พยายามยืดหยุ่น ให้ทั้งสองฝ่ายหาจุด
ศูนย์กลางร่วมกันในเรื่องของระเบียบวินัยและความต้องการของผู้เรียกร้อง อย่างไรก็ตาม
ตามผู้เรียกร้องก็ยังมองว่า ยังอยู่พื้นฐานของคำว่ากฎระเบียบ และเมื่อไหร่ก็ตามอยู่บน
พื้นฐานของกฎระเบียบผู้เรียกร้องก็ยังจะมองเป็นสิ่งที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพ ดังนั้น
อาจจะไม่ได้ถูกใจผู้เรียกร้องเท่าที่ควร”

คุณ H ครูโรงเรียนมัธยมศึกษา (สพฐ.)

4.4.3 ความจำเป็นของระเบียบทรงผม คือ “ความเรียบร้อย วัฒนธรรม ความสะอาด”

แม้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดระเบียบทรงผม แต่
ผู้วิจัยพบว่า ไม่มีบุคลากรคนใดที่มีมุมมองว่า ควรให้นักเรียนเป็นผู้กำหนดทรงผมของตนเอง หรือควร
ยกเลิกระเบียบทรงผมนักเรียน (ที่ใกล้เคียง จะกล่าวถึงโอกาสในการยกเลิกระเบียบในอนาคต)
สะท้อนว่าผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการยังมีทัศนคติว่า อย่างน้อยในปัจจุบัน
การกำหนดทรงผมในสถานศึกษายังมีความจำเป็นอยู่ ผู้วิจัยจึงได้ประมวลบทสัมภาษณ์ทั้งหมดและ
พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นของการกำหนดทรงผมในสถานศึกษาโดย
สรุปประเด็นหลักได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1) “ความเรียบร้อย” ในที่นี้หมายถึง “ความเหมือน” ซึ่งเป็นค่านิยมของ “คนรุ่นเก่า” ที่
ช่วยให้โรงเรียนบริหารจัดการได้ง่ายขึ้น

“กระทรวงเองก็ต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อย ต้องการดำเนินการภายใต้
กรอบระเบียบที่กระทรวงให้สถานศึกษาแล้ว ให้อยู่ร่วมกันในสังคม ให้อาจารย์ระเบียบ
ร่วมกัน มีการรับฟังความคิดเห็น ให้มีส่วนร่วม กฎกติกาในการทำงาน เพราะเป็นคน
จำนวนมาก ไม่ใช่คนจำนวนหนึ่งคนสองคน”

คุณ A ปฏิบัติหน้าที่จัดทำ / แก้ไขระเบียบทรงผมนักเรียน (สป.ศธ.)

“สิ่งหนึ่งที่ครูมัธยมในอดีตมีอยู่ ความหมายเขาที่ให้ตัดผมแบบนี้แต่ชุดแบบนี้ ทำ
ให้เขาจำแนกเด็กได้ระยะไกล เป็นข้อมูลที่เด็กเองอาจจะไม่รู้หรือรู้ แต่ไม่เข้าใจความ
ลึกของเรื่องนี้”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“คนรุ่นเก่ามองว่าการยื่นตรงเข้าแถวใส่เสื้อผ้าชุดเดียวกัน เดินด้วย ขวา - ซ้าย
ขวา - ซ้าย ขวา - ซ้าย มันคือความสวยงาม ระบบที่มีระเบียบคือความสวยงาม”

คุณ D กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

2) “วัฒนธรรม” ในที่นี้หมายถึง ค่านิยม อัตลักษณ์ ที่สืบทอดกันมาของสถานศึกษา ทั้งนี้
ผู้จัดการข้อร้องเรียนให้ข้อมูลว่า ข้อร้องเรียนส่วนใหญ่มาจากโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ หรือ
เก่าแก่

“คิดว่าอัตลักษณ์ของโรงเรียนเป็นระเบียบ ซึ่งแท้จริงแล้วมันเป็นเรื่องของอัต
ลักษณ์ของโรงเรียน ทั้งผู้ปกครอง ทั้งศิษย์เก่าบางส่วนก็ยังเห็นด้วยกับการคงไว้ซึ่ง
ระเบียบที่เข้มแข็งชัดเจน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ปกครองทุกคนเห็นด้วย”

คุณ G ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา (สพฐ.)

“ผมทำงานกับโรงเรียนจำนวนมาก มัธยมหลายแห่งเช่นที่พะเยา สอนกุหลาบก็ไม่มี
มีปัญหา สอนกุหลาบก็ยังผมเกรียนเหมือนเดิม ถามว่าทำไม ก็เขาเป็นอย่างนี้ เค้า
บอกอยากเรียนมัธยม ไม่อยากเรียนก็ไม่ต้องเข้า ความหมายคือรุ่นพี่รุ่นน้องยังโอเค
เหมือนเดิม โรงเรียนก็ต้องทำตาม คือประชาคมส่วนใหญ่ของโรงเรียนยังโอเคอยู่”

คุณ E กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

“กระบวนการของทางโรงเรียนบางอย่างยังไม่เปิด ด้วยความที่เป็นโรงเรียนใหญ่ ดู
แล้วมันมีอิทธิพลมีอะไรหลายสิ่งหลายอย่างในโรงเรียน ก็เลยทำให้โรงเรียนใหญ่ ๆ
หลายโรงเรียนจะมีปัญหาไม่ค่อยพียงเด็ก”

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สพฐ.)

3) “ความสะอาด” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสุขภาพ โรคภัย เหงื่อไคล โดยเฉพาะในเด็กเล็ก

“ถ้าเด็กไว้ผมยาวแต่หาเต็มหัว สิ่งก็ตามมามันเรื่องของคุณภาพของเด็ก เพราะฉะนั้นเด็กในวัยนี้ควรจะยังอยู่ในการดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้ปกครองของโรงเรียน เด็กหนึ่งคนที่มีเหา มีไข่เหา แล้วไปที่โรงเรียนมันแพร่กระจายแป๊บเดียว กลับไปถึงบ้าน พ่อแม่ดูแลลูกหนึ่งคน แต่พอมาถึงโรงเรียน ครูต้องดูแลลูกหลายคน อันนี้คือระดับประถม”

คุณ D กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สพฐ.)

จากประเด็นข้างต้นจะเห็นว่า ความจำเป็น 2 ใน 3 ประเด็นของระเบียบทรงผมนักเรียน ได้แก่ “ความเรียบร้อย” และ “วัฒนธรรม” ซึ่งทั้งคู่เป็นประเด็นค่านิยมหรือการให้คุณค่าของคนในแต่ละวัยที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับการศึกษาของ กนกรัตน์ เลิศชูสกุล (2564) ที่ระบุว่า ปรากฏการณ์ที่คนรุ่นใหม่ออกมาเรียกร้องแสดงออกทางการเมืองช่วง พ.ศ. 2563 เกิดจากความแตกต่างระหว่างคน 2 วัย คือ “คนรุ่นสงครามเย็น” และ “คนรุ่นโบว์ขาว” ที่มีความคิด ค่านิยม แตกต่างจากสภาพแวดล้อมในการเติบโตที่ต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อมุมมองเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกายที่แตกต่างกัน โดย “คนรุ่นสงครามเย็น” ที่ให้ความสำคัญกับระเบียบ การไว้ทรงผมเหมือนกันช่วยสะท้อนถึงระเบียบ ในขณะที่ “คนรุ่นโบว์ขาว” ที่เติบโตในสังคมที่หลากหลาย มองว่าทรงผมเป็นส่วนหนึ่งของร่างกายและอัตลักษณ์ของตนเอง และเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง

ในส่วนของ “ความสะอาด” เป็นประเด็นด้านกายภาพ ซึ่งจะมีผลมากในเด็กเล็ก เช่น นักเรียนระดับประถมศึกษา แต่ในส่วน of นักเรียนระดับมัธยมศึกษาที่เป็นผู้ใหญ่มากขึ้น ประเด็นดังกล่าวอาจส่งผลน้อยลง

4.4.4 ปัจจัยสำคัญในการดำเนินการคือ “ผู้ใหญ่ในกระทรวง”

ในการสัมภาษณ์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนฯ ผู้วิจัยสังเกตว่า ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน โดยเฉพาะระดับผู้บริหารจะกล่าวถึงคณะกรรมการฯ ดังกล่าวว่า “ที่รัฐมนตรีคนเก่าตั้ง” “สมัยรัฐมนตรีคนก่อน” (ในที่นี้หมายถึง นายณัฐพล ทีปสุวรรณ) สะท้อนว่าเป็นคณะกรรมการที่ตั้งตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นร่างระเบียบใหม่ก่อนประกาศใช้ ผู้วิจัยได้ข้อมูลว่า การรับฟังดังกล่าวได้ดำเนินการไปตั้งแต่ช่วงที่ “มตออก” หรือประมาณพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ซึ่งจนถึงเวลาที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ (ปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2564) ก็เป็นเวลาเกือบ 1 ปีแล้ว ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่าการรับฟังความคิดเห็นใช้เวลามากพอสมควร ผู้ให้สัมภาษณ์จึงให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าเนื่องจากเป็น “ช่วงเปลี่ยนผ่าน”

คือเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จากนายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ เป็นนางสาวตรีนุช เทียนทอง ทำให้การดำเนินการขาดช่วง อีกทั้งสถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID - 19 เป็นประเด็นที่เร่งด่วน การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขระเบียบทรงผมและการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องจึงถูกชะลอออกไป นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า ในช่วงแรกที่ระเบียบทรงผมนักเรียนฯ ประกาศใช้ ยังมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ระเบียบในหลายสถานศึกษา แต่เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่ชัดเจน โรงเรียนก็ให้ความร่วมมือมากขึ้นในการปรับตัวตามระเบียบ สะท้อนว่าการสั่งการที่เป็นนโยบายจริงจัง เป็นการบังคับให้ผู้ปฏิบัติหรือสถานศึกษาต้องปรับตัวตามระเบียบใหม่นี้ ในที่นี้จึงสะท้อนได้ว่า ความต่อเนื่องและจริงจังของการจัดการข้อเรียกร้องของนักเรียนขึ้นกับการให้ความสำคัญของ “ผู้ใหญ่ในกระทรวง” โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งยิ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้มีอำนาจในการประเด็นปัญหาสาธารณะต่าง ๆ เข้าสู่วาระนโยบาย

“พอทุกอย่างที่มันออกไปเป็นนโยบาย ผู้บริหารเล่น ท่านรัฐมนตรีลงมาทำเป็นประเด็น ความร่วมมือมันจะค่อนข้างดี อันนี้ที่มองเป็นข้อดี แต่ถามว่ามันมีบางส่วนมัย ตามข่าวก็อาจจะมัยที่แบบว่าก็ยังบีบเค้นอยู่ แต่ก็น้อยลง และน้อยลงในช่วงนั้น เพราะช่วงที่ค่อนข้างเป็นประเด็นเยอะ ผู้บริหาร ครู ก็ต้องระวังตัวในพฤติกรรม ต้องปรับปรุงตัวเอง”

คุณ C ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียนฯ (สป.ศธ.)

“มันต้องอยู่ที่ผู้บริหาร รัฐมนตรี พอคณะกรรมการเค้าเสนอเรื่องนี้เรื่องนั้น ว่าเขาจะหยิบเรื่องไหนมาเล่น มันเป็นธรรมชาติของนักการเมือง เค้าคงไม่เอาหมดทุกข้อ เพราะบางข้อกระทบของเขา ก็จะไม่ยุ่งเลย”

คุณ F ปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือนักเรียน (สพฐ.)

บทที่ 5

สรุปผลและอภิปรายผลการศึกษา

5.1 สรุปผลการศึกษา

สารนิพนธ์ เรื่อง กลไกที่รัฐบาลไทยใช้จัดการข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสิทธินักเรียน ศึกษากรณี ทรงมนนักเรียน (พฤษภาคม พ.ศ. 2563 - พฤศจิกายน พ.ศ. 2564)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง สามารถสรุปได้ว่า รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการใช้กลไกที่เป็นทางการผ่านกลไกตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามระบบราชการ การเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียน และการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อจัดการข้อเรียกร้องของนักเรียน โดยกลไกข้างต้น พยายามให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของนักเรียน ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ผลที่ได้ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพในร่างกาย

5.1.1 กลไกที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อจัดการข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมเกี่ยวกับนโยบายทรงมนนักเรียนมีรูปแบบและการทำงานอย่างไร

ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงมนนักเรียนเป็นประเด็นที่มีมานาน แต่จำกัดอยู่เฉพาะในสถานศึกษาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน จากการเติบโตของสื่อสังคมออนไลน์ และกระแสการเรียกร้องทางการเมืองของเด็กและเยาวชนช่วงปี พ.ศ. 2563 ซึ่งสนับสนุนให้กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักเรียน อาทิ “กลุ่มนักเรียนแล้ว” ที่มีเครือข่ายนักเรียนหลายกลุ่มทั่วประเทศ สามารถนำข้อเรียกร้องต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสิทธิของนักเรียน เช่น การแสดงออกทางการเมืองของนักเรียน ทรงมนนักเรียน เครื่องแบบนักเรียน เพศของนักเรียน การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่ล่าช้าต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษา ตลอดจนประเด็นอื่น ๆ เช่น การปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ เข้าสู่การรับรู้และสนใจของสื่อและสาธารณะชนในภาพกว้าง ผ่านกิจกรรมในระดับประเทศจำนวนมาก อาทิ การชุมนุมวิพากษ์ร้องเพลงชาติของนักเรียน การติดของโบว์ขาวของนักเรียน การรวมตัวประท้วง ณ กระทรวงศึกษาธิการหลายครั้ง หรือการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการรวบรวมข้อเรียกร้องและข้อร้องเรียนของนักเรียนในประเด็นต่าง ๆ แก่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปัจจัยข้างต้นส่งผลให้ข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนของนักเรียนเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในประเด็นทรงมนนักเรียน ซึ่งเกิดปัญหาการปฏิบัติของสถานศึกษาไม่สอดคล้องกับระเบียบทรงมนฉบับใหม่ ทั้งนี้ โดยทั่วไปกระทรวงศึกษาธิการจะใช้กลไกตามระบบราชการปกติของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการ โดยจะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษาที่เกิดข้อเรียกร้อง / ร้องเรียน จากนั้นหน่วยงานส่วนกลางจะส่งเรื่องให้หน่วยงานระดับภูมิภาคที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษาดำเนินการตรวจสอบเรื่อง ซึ่งโดยทั่วไปจะให้นิติกร หรือเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายดำเนินการ เมื่อทราบผลเรียบร้อยจึงรายงานผลกลับมายังหน่วยงานส่วนกลาง และรายงานผลการ

ดำเนินการกลับไปยังผู้ร้องต่อไป ซึ่งโดยทั่วไป หากสถานศึกษาดำเนินการตามระเบียบ เรื่องดังกล่าว จะเป็นที่ยุติ สะท้อนว่ากระทรวงศึกษาธิการจัดการกับข้อเรียกร้องต่าง ๆ ในลักษณะของ “ข้อร้องเรียน” หรือความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ กลไกในการจัดการ “ข้อร้องเรียน” จึงมุ่งเน้นที่ว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดหรือไม่ ในขณะที่ “ข้อเรียกร้อง” จะมีความหมายกว้างกว่า อาจรวมถึงการกดดันหรือเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ ที่กว้างกว่า ซับซ้อนกว่า หรืออยู่นอกเหนือจากระเบียบข้อกำหนดที่มี การใช้กลไกในการจัดการ “ข้อร้องเรียน” จึงอาจไม่สามารถจัดการได้ ซึ่งเมื่อประกอบกับจำนวนข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนที่มากขึ้น กลไกปกติจึงไม่เพียงพอและไม่สามารถจัดการปัญหาได้ กระทรวงศึกษาธิการจึงใช้กลไกที่เป็นทางการเพิ่มเติม ได้แก่ **การเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียนจากนักเรียนในสถานศึกษา** ผ่านองค์กรผู้แทนนักเรียนในสถานศึกษา เช่น สภานักเรียน โดยให้องค์กรผู้แทนนักเรียนของสถานศึกษารวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง ของนักเรียนให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา จากนั้นสถานศึกษาจะรวบรวมส่งไปยังต้นสังกัดตามลำดับจนถึงกระทรวงศึกษาธิการ จากนั้น กระทรวงฯ จึงรวบรวมและสรุปความคิดเห็นของนักเรียนเป็นหมวดหมู่ และใช้กลไกถัดมาคือ **คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนระดับกระทรวง** ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันหาวิธีการในการจัดการกับข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนของนักเรียนผ่านตัวแทนหลายฝ่าย ทั้งกระทรวงศึกษาธิการ นักวิชาการ นักเรียน ผู้ปกครอง เพื่อให้ความคิดเห็นที่ได้ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม และยังมีคณะทำงานย่อยอีก 3 คณะ ตามประเด็นการรับฟังความคิดเห็นของนักเรียน คือ 1. คณะทำงานด้านการละเมิด การกระทำ ความรุนแรง และความปลอดภัยในสถานศึกษา 2. คณะทำงานด้านกฎระเบียบที่ล่าช้าของสถานศึกษาที่กระทบต่อนักเรียน นักศึกษา และ 3. คณะทำงานด้านการแสดงออกทางการเมืองในสถานศึกษา เพื่อให้การจัดการตรงจุด และสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักเรียนมากขึ้น

จากกลไกคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนระดับกระทรวง จึงนำไปสู่ผลลัพธ์ 2 ส่วน ได้แก่ 1. การแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน ซึ่งมีประเด็นสำคัญ คือ การยกเลิกการระบุเพศนักเรียนชายหรือหญิง เพื่อให้นักเรียนสามารถไว้ผมสั้นหรือยาวก็ได้โดยไม่ขึ้นกับเพศ และการกำหนดรูปแบบและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดระเบียบทรงผมในระดับสถานศึกษาให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของนักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา และเครือข่ายผู้ปกครอง ก่อนการกำหนดระเบียบทรงผมของสถานศึกษา หรือหากกล่าวโดยสรุป กระทรวงศึกษาธิการยังมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับทรงผมในภาพกว้าง และให้สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของระเบียบทรงผมนักเรียนของตนเองตามบริบทของสถานศึกษานั้นเอง ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมก่อนการประกาศใช้ระเบียบที่แก้ไข ทั้งนี้ การที่กระทรวงฯ เป็นผู้กำหนดระเบียบในภาพกว้าง และให้สถานศึกษาสามารถกำหนดระเบียบหรือ

รายละเอียดเฉพาะของตน ปรากฏในประเด็นเกี่ยวกับเครื่องแบบนักเรียนเช่นกัน ซึ่งอาจสะท้อนถึงแนวโน้มในการดำเนินการเกี่ยวกับทั้ง 2 ประเด็นของกระทรวงศึกษาธิการ

2. การกำหนดแนวปฏิบัติและชักจูงความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบทรงผมนักเรียน เช่น การเน้นการมีส่วนร่วมของนักเรียนผ่านกลไกของสภานักเรียน หรือกลุ่มผู้แทนนักเรียน การดำเนินการกรณีที่นักเรียนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ตลอดจนการยกตัวอย่างสถานศึกษาที่สามารถใช้การมีส่วนร่วมของนักเรียนในการจัดการสถานการณืได้ดี รายละเอียดอื่นจะอภิปรายเพิ่มเติมใน 5.1.2

ในการจัดการข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนของนักเรียน **ทรงผมนักเรียน** เป็นประเด็นแรกที่กระทรวงศึกษาธิการเลือกจัดการ โดยใช้คณะกรรมการชุดใหญ่จัดการ แทนที่คณะทำงานย่อยเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ล้าหลังของสถานศึกษา เพื่อให้การดำเนินการรวดเร็ว และเห็นผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ สาเหตุที่เรื่องทรงผมนักเรียนถูกเลือกเป็นประเด็นแรกในการจัดการมาจากเหตุผล 3 ประการ คือ 1. ทรงผมนักเรียนเป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงมาก ทั้งจากจำนวนข้อร้องเรียนและการรับฟังความคิดเห็นของนักเรียน สะท้อนว่าเป็นประเด็นที่นักเรียนให้ความสนใจ หรือเดือดร้อนมาก 2. ทรงผมนักเรียนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียงฉบับเดียว คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่กระทรวงศึกษาธิการสามารถแก้ไขได้เองโดยไม่มีเงื่อนไขกับกฎหมายฉบับอื่น และ 3. เนื่องจากทรงผมนักเรียนเป็นประเด็นด้านค่านิยมหรือมุมมองของบุคคลในระบบการศึกษา เช่น นักเรียน ครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองนักเรียน ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจ เช่น เครื่องแบบนักเรียน ที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนที่ผลิตชุดนักเรียน หรือการแสดงออกทางการเมืองของนักเรียน ที่อาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายความมั่นคงของรัฐ การแก้ไขจัดการเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนจึงบริหารจัดการได้ง่ายกว่า ซับซ้อนน้อยกว่า และ “ปลอดภัย” กับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมากกว่า

ในการขับเคลื่อนกลไกการจัดการข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน “ผู้ใหญ่ในกระทรวง” โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทอย่างมาก กล่าวคือ กลไกรับฟังความคิดเห็น และคณะกรรมการมาพิจารณาข้อร้องเรียน เกิดจากนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับการที่กระทรวงศึกษาธิการมีการนโยบายที่ชัดเจน ช่วยลดปัญหาการปฏิบัติของสถานศึกษา ซึ่งมีผู้ปฏิบัติไม่สอดคล้องระเบียบทรงผมนักเรียนฉบับใหม่ โดยอ้างระเบียบทรงผมเดิมของตนเอง ซึ่งปัจจุบัน สถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID – 19 และการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลให้กลไกดังกล่าวหยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่อง อาทิ การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมก่อนการประกาศใช้ระเบียบทรงผมนักเรียนที่แก้ไข ซึ่งดำเนินการตั้งแต่งช่วงพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ปัจจุบัน (ธันวาคม พ.ศ. 2564) การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น อีกทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของนักเรียน ทั้งคณะกรรมการชุดใหญ่ และคณะทำงานชุดย่อย ปัจจุบันไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด ในแง่หนึ่งอาจสะท้อนความรุนแรงของ

สถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID – 19 กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องทุ่มทรัพยากรและความสนใจทั้งหมดไปที่ COVID – 19 ในอีกแง่หนึ่ง อาจสะท้อนว่ากลไกการจัดการข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนเป็นเพียง “กลไกตามสถานการณ์” ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อจัดการสถานการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น

5.1.2 กลไกดังกล่าวส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด

ในการพิจารณากลไกการจัดการข้อเรียกร้อง / ร้องเรียนเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน จะพบว่า ในส่วนของกลไกตามระบบราชการปกติของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเพียงการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐว่าปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ ประชาชนมีบทบาทเป็นเพียง “ผู้ตรวจสอบ” การทำงานของรัฐเท่านั้น แต่ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่ค่อนข้างหลากหลาย ทั้งยื่นหนังสือโดยตรง โทรศัพท์ สื่อสังคมออนไลน์ สะท้อนว่ากระทรวงฯ มีช่องทางให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานในระดับหนึ่ง กลไกถัดมา คือ การเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียนจากนักเรียนในสถานศึกษา สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือมีการรับฟังความคิดเห็นนักเรียนอย่างจริงจัง เนื่องจากมีการนำความคิดเห็นของนักเรียนมาประมวลเพื่อดำเนินการ คือ การตั้งคณะทำงานย่อยซึ่งตั้งตามประเด็นความคิดเห็นของนักเรียน อีกทั้งใช้ข้อมูลจำนวนข้อเรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนที่มาก เป็นปัจจัยในการเลือกประเด็นทรงผมเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ กระทรวงฯ ใช้องค์กรผู้แทนนักเรียนในสถานศึกษา เช่น สภานักเรียน เป็นกลไกหลักในการรวบรวมความคิดเห็นของนักเรียน สะท้อนว่ากระทรวงฯ พยายามผลักดันบทบาทขององค์กรผู้แทนนักเรียนให้มีบทบาทเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งพยายามจัดการให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นระบบมากขึ้น ในส่วนของกลไกคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนระดับกระทรวง กระทรวงฯ ต้องการนำกลุ่มผู้เรียกร้อง ได้แก่ “กลุ่มนักเรียนเลว” เข้าร่วมเป็นกรรมการ แต่เนื่องจาก “การสื่อสารที่ผิดพลาด” เช่น การระบุรายละเอียดที่ไม่ตรงกัน จึงต้องใช้ตัวแทนนักเรียนจากจังหวัดหรือพื้นที่แทน สะท้อนถึงความไม่เป็นมืออาชีพในการดำเนินการของกระทรวงฯ แต่ในอีกแง่ก็สะท้อนถึงความพยายามในการดึงผู้เรียกร้องเข้ามาร่วมจัดการโดยตรง

ทั้งนี้ หากพิจารณาในเนื้อหาของระเบียบทรงผมนักเรียนที่แก้ไขใหม่ ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการตามกลไก จะพบว่ามีความพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือการกำหนดระเบียบทรงผมในระดับสถานศึกษา ซึ่งต้องได้รับได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา หรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเอกชนแล้วแต่กรณี นั้น ก่อนการดำเนินการข้างต้น สถานศึกษาต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของนักเรียน ครู และ

บุคลากรทางการศึกษา และเครือข่ายผู้ปกครอง รวมทั้งเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไว้ในบริเวณสถานศึกษา หรือระบบสารสนเทศของสถานศึกษา

ในภาพรวมจะพบว่า กระทรวงศึกษาธิการมีความพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในส่วนของกลไกการเปิดรับฟังความคิดเห็นนักเรียนจากนักเรียนในสถานศึกษา และกลไกคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนระดับกระทรวง ตลอดจนการกำหนดระเบียบทรงผมของนักเรียนในสถานศึกษาซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง จึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกการจัดการข้อเรียกร้องของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในส่วนของ “กระบวนการ” และ “ผลลัพธ์” สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมตามแนวคิด NPS ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับหลักสิทธินักเรียน ในประเด็นสิทธิในการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่ปรากฏทั้งในหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็ก โดยถือเป็นพัฒนาการที่เห็นได้ชัดเนื่องจากตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของนักเรียน แทบจะไม่ปรากฏทั้งใน พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่ปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนก่อนฉบับปี พ.ศ. 2563 แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามหลักสิทธินักเรียนอีกหลัก ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในร่างกาย พบว่ากลไกของกระทรวงศึกษาธิการไม่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในร่างกาย กล่าวคือ แม้ (ร่าง) ระเบียบทรงผมนักเรียนที่แก้ไขเพิ่มเติมจะเปิดกว้างเรื่องเพศของนักเรียน โดยไม่มีการกำหนดเพศเพื่อให้นักเรียนทุกเพศสามารถไว้ผมยาวหรือสั้นก็ได้ แต่กระทรวงศึกษาธิการยังกำหนดข้อห้ามการย้อมสีผมตัดผม หรือตัดแต่งทรงผมเป็นรูปทรงหรือลวดลาย อีกทั้งยังมอบอำนาจให้สถานศึกษาสามารถกำหนดระเบียบทรงผมที่เฉพาะเจาะจงของตนเองได้ภายใต้ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแม้ระเบียบจะระบุผู้เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมในสถานศึกษาทั้งนักเรียน ครู ผู้ปกครอง แต่หากกล่าวถึงที่สุดแล้วนักเรียนเป็นบุคคลกลุ่มเดียวที่ต้องตัดผมตามระเบียบทรงผมนักเรียน ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องอื่น ทั้งครู บุคลากรทางการศึกษา เจ้าหน้าที่ระดับกระทรวงศึกษาธิการ หรือแม้แต่ผู้ปกครองนักเรียนไม่อยู่ภายใต้การบังคับของระเบียบทรงผมนักเรียน ผู้ได้รับผลอย่างแท้จริงจากระเบียบจึงเป็นนักเรียน การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องอื่นจึงไม่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นระดับกระทรวงหรือสถานศึกษา และอาจจะเกิดสิทธิเสรีภาพในร่างกายของนักเรียนมากขึ้นโดยอ้างเสียงของผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบจริง นอกจากนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมที่กำหนดคือ “การรับฟังความคิดเห็น” ซึ่งไม่ได้ระบุรายละเอียดแต่อย่างใด จำนวนที่ต้องรับฟัง ผู้มีส่วนร่วมต้องมีสัดส่วนอย่างไร ต้องเป็นมติหรือไม่ จึงอาจเปิดช่องให้โรงเรียนใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้ ที่สำคัญ ผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบระเบียบทรงผมในระดับสถานศึกษาจริง ๆ คือคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งไม่มีนักเรียนเป็นองค์ประกอบ และไม่กำหนดแต่อย่างใดว่าคณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องดำเนินการตามที่ได้รับฟังความคิดเห็น ระเบียบที่แก้ไขนี้จึงไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพในร่างกายหรือทรงผมนักเรียนแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การที่กฎระเบียบเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนยังคงอยู่ สะท้อนถึงปัจจัยด้านค่านิยม วัฒนธรรมของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะแบบคนรุ่นก่อน เช่น ค่านิยม “ความเหมือนคือระเบียบ” นักเรียนจะมีระเบียบเมื่อไว้ผมทรงเดียวกัน หรือการยึดอัตลักษณ์วัฒนธรรมเดิมของสถานศึกษาในภาพรวม ซึ่งแตกต่างกับค่านิยมของคนรุ่นใหม่ ที่มองว่าความหลากหลายเป็นเรื่องปกติ และให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ของตนเอง นอกจากนี้ การใช้กลไกการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องอื่นนอกจากนักเรียนในกรณีทรงผมนักเรียนอาจสะท้อนถึงข้อจำกัดของนักเรียนหรือเด็กในการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งในส่วนของอุปสรรคที่เป็นทางการ กล่าวคือ นักเรียน ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จึงยังอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครอง การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเด็กนักเรียนจึงต้องสอบถามผู้ปกครองก่อน และในส่วนของอุปสรรคที่ไม่เป็นทางการ เช่น มุมมองจากบุคลากรกระทรวงศึกษาธิการที่แม้จะเข้าใจนักเรียน แต่ก็มองว่ามีคนอยู่เบื้องหลังการเคลื่อนไหวของนักเรียน จึงมองว่าการเรียกร้องเป็นประเด็นตามกระแส ไม่ได้แก้ปัญหอย่างจริงจัง เพียงแค่จัดการไปตามสถานการณ์ หรือค่านิยมแบบอำนาจนิยมที่ต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ หลายสถานศึกษาจึงพยายามคงอัตลักษณ์วัฒนธรรมเดิมของสถานศึกษาไว้เนื่องจากศิษย์เก่าหรือผู้ปกครองยังต้องการแบบเดิม ทั้งที่หลักสำคัญของการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือการเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งผู้เรียนในที่นี้คือผู้เรียนปัจจุบันของสถานศึกษา ไม่ใช่ผู้เรียนในอดีต เช่น ศิษย์เก่า หรือผู้ปกครอง

ในภาพรวมแล้ว จะเห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการพยายามปรับตัวโดยนำการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะมาใช้ในกลไกการจัดการข้อเรียกร้องของนักเรียนเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน ทั้งการรับฟังความคิดเห็น การตั้งคณะกรรมการหลายฝ่าย ตลอดจนผลลัพธ์ที่ให้สถานศึกษาสามารถกำหนดระเบียบทรงผมของตนบนฐานการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ได้รับผลจากระเบียบทรงผมที่แท้จริง หรือคนที่ต้องตัดผมมีแต่นักเรียน การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องอื่นจึงไม่จำเป็น และอาจไม่สะท้อนผู้ได้รับผลกระทบจริง ๆ และผลลัพธ์ของการแก้ไขกฎหมายที่ยังคงให้สถานศึกษาสามารถกำหนดระเบียบทรงผมของตนบนฐานการมีส่วนร่วม ก็ไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพในทรงผมของนักเรียนแต่อย่างใด หรือหากกล่าวถึงที่สุด การที่ระเบียบทรงผมยังคงอยู่ และนักเรียนยังไม่สามารถไว้ทรงผมได้ตามความต้องการของตนเอง ไม่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้เรียกร้องที่ต้องการให้นักเรียนมีอิสระในการกำหนดทรงผมของตนเอง และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ได้ช่วยส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกายของนักเรียน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการดำเนินเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนในอนาคต และการต่อยอดการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน ดังนี้

5.2.1 การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน

1) เนื่องจากประเด็นทรงผมนักเรียนเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่อยู่ในปัจเจกแต่ละคน การให้อำนาจสถานศึกษาในการกำหนดระเบียบทรงผมตามบริบทของตนเองบนฐานการมีส่วนร่วมและอ้างเสียงส่วนใหญ่ให้นักเรียนไว้ทรงผมเหมือนกันตามที่ตกลง จึงอาจละเมิดสิทธิเสรีภาพในร่างกาย กระทรวงศึกษาธิการจึงควรใช้อำนาจที่มีคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรงผมให้นักเรียนอย่างเด็ดขาด โดยตัดเนื้อหาเกี่ยวกับการให้อำนาจสถานศึกษากำหนดระเบียบทรงผมของตนเอง ที่จะช่วยลดความยุ่งยากของสถานศึกษา ที่ต้องรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องอื่น นอกจากนักเรียนทั้งที่ไม่จำเป็น และระเบียบไม่ได้ระบุรายละเอียดการรับฟังที่ชัดเจนจึงอาจเกิดปัญหาจากกระบวนการรับฟังขึ้นอีก และหากถึงที่สุด ควรตัดข้อห้ามการย้อม การตัดผม ตัดแต่งผมเป็นรูปทรงหรือลวดลาย ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ กระทรวงฯ มีระเบียบที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพเช่นกัน คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 ที่ห้ามทุกสถานศึกษาลงโทษโดยใช้ความรุนแรง เช่น การตี ซึ่งระเบียบไม่เปิดโอกาสให้สถานศึกษากำหนดระเบียบเฉพาะของตน หรืออ้างการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด โดยหากพิจารณาในมุมมองเดียวกัน ทรงผมเป็นส่วนหนึ่งของร่างกาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจึงควรรวมไปถึงการไว้ผมทรงผมด้วย นอกจากนี้ ปัจจุบัน ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 ข้อ 7 ที่กล่าวถึงการให้อำนาจสถานศึกษาในการกำหนดระเบียบทรงผมที่เฉพาะเจาะจงของตนเอง ถูกกระทบไว้ตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนก่อน (นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ) เมื่อครั้งดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนักเรียน โดยยังไม่มีแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือมีระเบียบทรงผมนักเรียนใหม่แต่อย่างใด สถานะปัจจุบันของระเบียบทรงผม จึงบังคับเพียง 2 ประเด็น คือ 1. นักเรียนชาย ที่กรณีไว้ผมยาว ด้านข้าง ด้านหลังต้องยาว ไม่เลยตีนผม ด้านหน้าและกลางศีรษะให้เป็นไปตามความเหมาะสมและมีความเรียบร้อย นักเรียนหญิงจะไว้ผมสั้นหรือผมยาวก็ได้ กรณีไว้ผมยาวให้เป็นไปตามความเหมาะสมและรวบให้เรียบร้อย และ 2. บังคับในส่วนของการห้ามย้อมผม ห้ามตัดผม และห้ามตัดแต่งทำผมเป็นรูปทรงหรือลวดลายเท่านั้น โดยสถานศึกษาไม่สามารถกำหนดระเบียบทรงผมของตนเองได้ ต้องยึดระเบียบจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งหากระเบียบที่แก้ไขใหม่ ที่นักเรียนทุกเพศสามารถไว้ผมสั้นหรือยาวก็ได้ รวมกับไม่ให้อำนาจสถานศึกษากำหนดระเบียบของตนเอง และตัดข้อห้ามการย้อมผม ตัดผม ตัดแต่งผมเป็นรูปทรงหรือลวดลาย จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรงผมของนักเรียนในสถานศึกษาได้ทั้งหมด

2) ในกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการยังให้อำนาจสถานศึกษาในการกำหนดระเบียบทรงผมที่เฉพาะเจาะจงของตนบนฐานการมีส่วนร่วม เพื่อป้องกันปัญหาจากการปฏิบัติของสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการควรชี้แจง ชักซ้อม ทำความเข้าใจระเบียบดังกล่าวแก่สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในสถานศึกษาเพื่อเพิ่มความเข้าใจและเปิดกว้างเกี่ยวกับสิทธิของนักเรียน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในเนื้อตัวและร่างกาย เพื่อลดข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้น ซึ่งหากสถานศึกษาสามารถตกลงให้นักเรียนสามารถไว้ทรงผมได้อย่างอิสระตามที่กระทรวงกำหนด ก็จะเปรียบเหมือนสถานศึกษาไม่มีระเบียบทรงผมของตนเอง และหากมีข้อเรียกร้องอีก จะสามารถแก้ปัญหาที่ระเบียบระดับกระทรวงเพียงจุดเดียว

5.2.3 การจัดการเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน

1) กระทรวงศึกษาธิการควรจัดการ “ข้อเรียกร้อง” ในฐานะ “ข้อเรียกร้อง” ไม่ใช่ “ข้อร้องเรียน” โดยหากเป็น “ข้อเรียกร้อง” โดยเฉพาะด้านสิทธิของนักเรียน ควรรวบรวม สรุปประเด็น เพื่อเสนอแก่ “ผู้ใหญ่ในกระทรวง” โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อน โดยพยายามใช้กลไกคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วเพื่อให้การทำงานต่อเนื่อง เป็นรูปธรรม

2) ในประเด็นเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน กระทรวงศึกษาธิการต้องให้ความสำคัญกับนักเรียนในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าคนกลุ่มอื่น เนื่องจากนักเรียนเป็นผู้ได้รับผลอย่างแท้จริงจากระเบียบทรงผมนักเรียน อาทิ หากมีการตั้งคณะกรรมการหลายฝ่ายอีก ต้องมีสัดส่วนผู้แทนนักเรียนมากกว่าส่วนอื่น ๆ หรือให้นำหนักความคิดเห็นนักเรียนมากกว่าส่วนอื่น หรือหากถึงที่สุด คือให้อำนาจนักเรียนในการตัดสินใจอย่างเดียว เนื่องจากนักเรียนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากระเบียบที่แท้จริง โดยคนกลุ่มอื่นควรเป็นเพียงผู้ให้ความช่วยเหลือและให้ข้อมูลเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น

3) กระทรวงศึกษาธิการควรนำกลุ่มผู้เรียกร้องเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนมาเป็นส่วนหนึ่งในการพูดคุย และควรมีทัศนคติที่เปิดกว้างต่อกลุ่มการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยคำนึงถึงประโยชน์นักเรียนเป็นที่ตั้ง มากกว่าการคำนึงถึงประเด็นทางการเมือง ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการต้องมีการสื่อสารที่ชัดเจน เพื่อให้การประสานงานกับฝั่งผู้เรียกร้องถูกต้อง และได้รับความร่วมมือในการจัดการ

5.2.2 การต่อยอดการศึกษาเกี่ยวกับทรงผมของนักเรียน

1) สถานศึกษาภายใต้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการไว้ทรงผมของนักเรียน พ.ศ. 2563 หมายถึง “สถานศึกษาในสังกัดหรือกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เว้นแต่การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย” ดังนั้น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับอื่น เช่น อาชีวศึกษา หรืออยู่ภายใต้สังกัดอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย) จึงไม่อยู่ภายใต้

ระเบียบทรงผมข้างต้น และอยู่นอกขอบเขตการศึกษานี้ จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ทราบภาพรวมของกลไกการจัดการเกี่ยวกับทรงผมนักเรียน

2) เนื่องจากในปัจจุบัน ระเบียบทรงผมที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ประกาศใช้ ดังนั้น หากระเบียบดังกล่าวประกาศใช้ ควรมีการศึกษาผลการบังคับของระเบียบที่มุ่งเน้นให้สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดระเบียบทรงผม เพื่อเป็นการสะท้อนผลการจัดการข้อเรียกร้องของกระทรวงศึกษาธิการ โดยควรศึกษาผ่านมุมมองของนักเรียนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริงจากระเบียบทรงผมนักเรียน

3) ควรมีการศึกษาต่อยอดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเด็กและนักเรียนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้สะท้อนบริบท ปัญหา อุปสรรค ในการมีส่วนร่วมของเด็กและนักเรียน

5.3 ข้อจำกัดและข้อสังเกตในการทำวิจัย

5.3.1 ในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักเรียน กลุ่มผู้เรียกร้อง หรือบุคคลภายนอกกระทรวงศึกษาธิการได้ จึงต้องใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น บทสัมภาษณ์จากสื่อมวลชน หรือข้อมูลในสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นทางการของกลุ่มเรียกร้อง ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ที่ได้จึงมาจากบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการแต่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นข้อมูลจากบุคลากรจากกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

5.3.2 ในช่วงการเก็บข้อมูลเกิดสถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID – 19 นักเรียนส่วนใหญ่จึงไม่สามารถไปโรงเรียนและต้องศึกษาผ่านระบบออนไลน์ การเรียกร้องทั้งจากฝั่งกลุ่มผู้เรียกร้องและการดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับทรงผมนักเรียนจึงลดลง เนื่องจากต้องมุ่งเน้นไปที่ประเด็นการจัดการเรียนการสอนในสถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID – 19 แทน ข้อมูลที่ได้จึงอาจไม่ใช่ข้อมูลที่ชัดเจนหรือเป็นจริงตามสถานการณ์ปกติ

บรรณานุกรม

- Elliott, T. a. E., Jennifer. (2018). Organizing the Next Generation: Youth Engagement with Activism Inside and Outside of Organizations. *Social Media + Society*, 4(1), 1-14.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/2056305117750722>
- Lertchoosakul, K. (2021). The white ribbon movement: high school students in the 2020 Thai youth protests. *Critical Asian Studies*, 53(2), 206-218.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14672715.2021.1883452>
- UNICEF Thailand. (2562). อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กคืออะไร.
<https://www.unicef.org/thailand/th/what-is-crc>
- Wong, W. a. T., Gary. (2017). Social Movement and Youth Participation in Hong Kong: Importance of Co-Evolution between Government and Youth. *Journal of Youth Studies*, 20(1), 96-112.
- กนกรัตน์ เลิศชูสกุล. (2564). สงครามเย็น (ใน) ระหว่างโบว์ขาว. สำนักพิมพ์มติชน.
คนรุ่นใหม่ แห่รำลึก 29 ปี พฤษภา35 ลั่น ‘วัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิด’ ต้องจบในรุ่นเรา. (2564, 2564, 17 พฤษภาคม). https://www.matichon.co.th/politics/news_2728018
- จิรัชญา ชัยชุมขุน. (2563, 2563, 13 สิงหาคม). สิทธินักเรียน เท่ากับสิทธิมนุษยชน คุณเรื่องสิทธิ-เสรีภาพในโรงเรียนกับ ครูทิว-ธนวรรณ. The Matter.
<https://thematter.co/social/education/student-rights-interview/120200>
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2557). ทำลายทางเลือก : ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง. สำนักพิมพ์ของเรา.
CHULALONGKORN UNIVERSITY
- ชูชนา บุญรัตพันธุ์. (2536). อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก : ผลกระทบต่อประเทศไทย [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, Chulalongkorn University].
- ต้นทาง "การมีส่วนร่วม": ประสบการณ์จากห้องประชุมร่างพ.ร.บ.การเข้าชื่อฯ. (2555, 2555, 17 สิงหาคม). iLaw. <https://ilaw.or.th/node/1663>
- ทรงผม: สิทธิเสรีภาพที่ นร.ถูกริดรอน. (2547, 2547, 6 กันยายน). ผู้จัดการออนไลน์.
<https://mgronline.com/qol/detail/9470000048393>
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2563). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. [เอกสารประกอบการสอนวิชา นโยบายสาธารณะ]. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธิดิ มีแต้ม. (2563, 2563, 14 ตุลาคม). เปิดใจนักเจรจามือบ พ.ต.อ.อรรถวิทย์ สายสืบ “น้ำในกาที่กำลัง

- เด็ด ถ้าไม่เปิดออกมันจะระเบิด”. <https://www.the101.world/atavit-saisueb-police/>
 นันทวรรณ ชื่นศิริ. (2541). นโยบายรัฐกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณีสมัชชชาคนจน
 [วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, Chulalongkorn University]. วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2560, 2560, 23 มกราคม). คนชั้นกลางไทยกับประชาธิปไตย(2) โดย นิธิ เอียวศรี
 วงศ์. มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/columnists/news_435873
- บ.จ.ชาติเสวี. (2563, 2563, 22 กรกฎาคม). จากระเบียบ 'ทรงผม' สูระบบ 'ไซตัส' : กฎเถื่อนที่ผูกมัด
 'นักเรียน' ยัน 'นักศึกษา' / EP.2. ประชาไท.
<https://prachatai.com/journal/2020/07/88705>
- ปกรณ ศิริประกอบ. (2562). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไป
 ปฏิบัติ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. (2560). การวิเคราะห์นโยบายและแผนแบบปรึกษาหารือ (*Deliberative policy
 analysis and planning*). คอมมอนบุคส.
- พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ ฉบับใหม่ จะทำให้ประชาชนเสนอ 'ร่างกฎหมาย' ง่ายขึ้น แต่.. (2564, 2564, 30
 พฤษภาคม). The Matter. [https://thematter.co/social/politics/2021-thai-legislative-
 initiative-act/144609](https://thematter.co/social/politics/2021-thai-legislative-initiative-act/144609)
- พัชรี สีโรรส. (2556). พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
 มหาเถรสมาคม. (2554). มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 02/2554 มติที่ 46/2554 เรื่อง รายงานผลการ
 ดำเนินการเกี่ยวกับโรงเรียนมัธยมวัดหนองจอก. Retrieved from
<http://mahathera.onab.go.th/index.php?url=mati&id=5318>
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2532). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิง
 ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530. สมาคมสังคมศาสตร์.
- วศินี พงษ์ประภาพ. (2563, 2563, 5 กรกฎาคม). คู่กับ 'นักเรียนเลว' ที่เชื่อว่าการเปิดอิสระทรงผมจะ
 ทำให้นักเรียนไทยเก่งขึ้น. workpointTODAY. [https://workpointtoday.com/bad-
 students-haircutting-2020/](https://workpointtoday.com/bad-students-haircutting-2020/)
- วิภาดา เอี่ยมคง. (2553). ผลสะท้อนของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของผู้ที่มีความหลากหลายทาง
 เพศในสังคมไทย [วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, Chulalongkorn University].
- ศาลปกครอง. (2549). ข่าวสารปกครอง ครั้งที่ 23/2549 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีฟ้องขอให้
 เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง. Retrieved from
[https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Oldnews/images/hotnews/
 /20060503_23.pdf](https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Oldnews/images/hotnews/20060503_23.pdf)

- ศิริพจน์ เหล่ามานะเจริญ. (2559, 2559, 26 มิถุนายน). เกเรียนไทยมาจากไหน? และทำไมทรงผมถึงกลายเป็นเครื่องแบบ? The Matter. <https://thematter.co/thinkers/where-is-grean-thai-from/4504>
- ศิริสุตา แสงทอง. (2564). ความตื่นตัวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่: จุดยืนประชาธิปไตยใหม่แห่งอนาคต. วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 8(2), 286-297.
- ศุภชัย ช่างภาคไต้. (2561, 2561, 30 พฤษภาคม). เปิดชัดๆ ระเบียบ ศธ.หลังสมาคมผู้ปกครองขออนุบาลปิดตานี้ซงแก้-ปิดช่องสวมฮิญาบ. สำนักข่าวอิศรา. <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/66390-rules.html>
- ศุภชัยดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย. (มปป.). คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน ศุภชัยดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย. Retrieved from <http://www.damrongdhama.moi.go.th/download/load/Manual.pdf>
- สมชัย ภัทรธนานันท์. (2559). ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และการประท้วงทางการเมือง. สำนักพิมพ์อินทนิล.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). คำอธิบายสำระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การ จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. Retrieved from <https://jla.coj.go.th/th/file/get/file/2019121622365747354d9c6b2f6879424855d09d112910.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2564). เผยแพร่ผลการดำเนินการตามมาตรการแก้ไข ปัญหาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนทราบเป็น การทั่วไป กรณีการใช้เครื่องพันธนาการประเภทกุญแจเท้าแก่ผู้ต้องขังนักศึกษากลุ่มขบวนการ ประชาธิปไตยใหม่. Retrieved from <https://www.nhrc.or.th/getattachment/NHRCT-Work/Examination-reports/18911/762-1.pdf.aspx>
- สุรดา จันทะสุตธนกุล. (2557). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมข้ามชาติ: ตัวแสดงที่มีผลกระทบต่อ นโยบายต่างประเทศในปัจจุบัน. วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 44(2), 167-183.
- เหรียญสองด้านของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เจาะลึก *Social Movement* กับ ภาณุกัทร จิต เที่ยง. (2560, 2560, 6 ธันวาคม). The Matter. <https://thematter.co/social/two-side-of-social-movement/41000>
- อวิภารัตน์ นิยมไทย. (2556). ปัญหาทรงผมนักเรียนกับหลักการเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล. จุฬินิตี, 10(2), 133-139.
- อุเชนทร์ เชียงเสน. (2563, 2563, 3 ธันวาคม). การประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของ

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม. The 101.World. <https://www.the101.world/social-movement-impact-assessment/>

เอกพลณัฐ ญัฐพัชรนันท์. (2558). การเมืองเสื้อสีกับการศึกษาขบวนการได้กลับตามจารีตการศึกษา
ขบวนการทางสังคมและการเมือง. วารสารสังคมศาสตร์, 27(1), 85-128.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสิริวิชญ์ พิทักษ์ธำรง
วัน เดือน ปี เกิด	11 มกราคม 2539
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY