

## การบูรณาการหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกับการบริหารสถานศึกษา: ขอบเขตอำนาจและดุลพินิจของผู้บริหาร

INTEGRATING CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS INTO EDUCATIONAL ADMINISTRATION: THE  
SCOPE OF AUTHORITY AND DISCRETION OF SCHOOL ADMINISTRATORS

อภิภัทร์ ปาसानะเก<sup>1</sup>, เพ็ญภา ไทยปฐมพงษ์<sup>2</sup>, วรวิทย์ วิระวรรณ<sup>3</sup>,  
ปทุมรัตน์ พลายแก้ว<sup>4</sup>, ชัยวัฒน์ ป้อมพิทักษ์<sup>5</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม<sup>1,5</sup> มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย<sup>2-4</sup>  
Apipat Pasanaga<sup>1</sup>, Phennapa Thaipathomphong<sup>2</sup>, Worawee Wirawan<sup>3</sup>,  
Patoomrat plaikaeaw<sup>4</sup>, Chaiwat Pomphithak<sup>5</sup>

Faculty of Law, Sripatum University<sup>1,5</sup> Mahamakut Buddhist University<sup>2-4</sup>

Corresponding Author E-mail: apipat.pasanaga@gmail.com<sup>1</sup>, Pannapa3021@gmail.com<sup>2</sup>, n02022538@gmail.com<sup>3</sup>,  
patoomrat.123plaikaeaw@gmail.com<sup>4</sup>, chaiwat0106@gmail.com<sup>5</sup>

(Received : March 11, 2026; Edit : March 24, 2026; accepted : March 29, 2026)

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการบูรณาการหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเข้ากับการบริหารสถานศึกษา ภายใต้ปัญหาการใช้  
อำนาจและดุลพินิจทางปกครอง (Administrative Discretion) ของผู้บริหารสถานศึกษาที่อาจกระทบสิทธิของผู้เรียนและบุคลากร  
ทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจทางปกครอง หลักควบคุมการใช้ดุลพินิจ และแนวทางการบริหารที่  
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร วิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายมหาชน  
และคำพิพากษา ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์กรอบแนวคิดเชิงหลักการ

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารสถานศึกษาต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเสมอภาค และหลักความ  
ได้สัดส่วน (Proportionality) โดยเฉพาะหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์  
สาธารณะกับสิทธิของปัจเจกชน นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาไม่ใช่อำนาจที่ไร้ขอบเขต หากต้องถูก  
กำกับด้วยหลักเหตุผล ความจำเป็น และกระบวนการที่เป็นธรรม การใช้ดุลพินิจโดยขาดการควบคุมย่อมนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการ  
ละเมิดสิทธิและบั่นทอนความชอบธรรมของการบริหาร จึงเสนอแนะแนวทางเชิงรูปธรรมโดยเน้นการเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารเชิงสิทธิ  
(rights-based administration) ได้แก่ การจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติการใช้อำนาจและการลงโทษทางวินัยที่สอดคล้องกับหลักสิทธิ  
มนุษยชน การกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่ตรวจสอบได้ การพัฒนาระบบการพิจารณาที่เคารพหลักกระบวนการที่เป็นธรรม  
(due process) และการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนแก่ผู้บริหารสถานศึกษา แนวทางดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการ  
ยกระดับการบริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

**คำสำคัญ:** สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, การบริหารสถานศึกษา, อำนาจทางปกครอง, ดุลพินิจของผู้บริหาร, หลักนิติ  
ธรรม

### Abstract

This article examines the integration of constitutional rights and freedoms into educational administration, in response to concerns regarding the exercise of administrative power and Administrative Discretion by school administrators, which may adversely affect the rights of students and educational personnel. The study aims to analyze the scope of administrative authority, the principles governing the control of discretion, and administrative approaches consistent with constitutional norms. Employing a documentary research methodology, the study analyzes constitutional provisions, relevant legislation, principles of public law, and judicial decisions from both domestic and comparative jurisdictions in order to synthesize a coherent conceptual framework grounded in legal principles.

The findings reveal that educational administration must operate within the framework of the Rule of Law, equality, and the principle of Proportionality, particularly the requirement of reasonableness, which serves as a crucial mechanism for balancing public interests against individual rights. Furthermore, the study demonstrates that administrative discretion is not an unfettered power but must be constrained by rational justification, necessity, and procedural fairness. The absence of such constraints increases the risk of rights violations and undermines the legitimacy of administrative action. Accordingly, the article proposes practical, solution-oriented measures emphasizing a transition toward rights-based administration. These include the development of standardized guidelines for the exercise of authority and disciplinary measures consistent with human rights principles, the establishment of reviewable criteria for discretionary decision-making, the institutionalization of due process in administrative procedures, and the enhancement of public law literacy among school administrators. These recommendations are essential for advancing educational administration in alignment with constitutionalism and the principles of a modern democratic state.

**Keywords:** Constitutional Rights and Freedoms, Educational Administration, Administrative Authority, Managerial Discretion, Rule of Law

## บทนำ

การบริหารสถานศึกษาในรัฐสมัยใหม่มีอาจจำกัดความเพียงกระบวนการเชิงเทคนิค หากแต่เป็นพื้นที่การใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเข้มข้น ดังปรากฏชัดจากข้อพิพาทร่วมสมัยในสังคมไทยเกี่ยวกับกฎระเบียบทรงผม การแต่งกาย และการแสดงออกทางการเมืองของผู้เรียน ซึ่งสะท้อนความคลุมเครือของขอบเขตอำนาจและดุลพินิจทางปกครองของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ กรณีศึกษาเชิงประจักษ์ที่สำคัญคือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2568 ในคดีที่กลุ่มนักเรียนยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยการไว้ทรงผมนักเรียน ซึ่งมีที่มาจากประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2515 และกฎกระทรวง พ.ศ. 2518 ศาลได้วินิจฉัยว่ากฎดังกล่าวเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและจำกัดเสรีภาพในร่างกายของบุคคลโดยมิได้คำนึงถึงพัฒนาการของเด็ก ความหลากหลายทางอัตลักษณ์ และสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นการจำกัดสิทธิ “เกินสมควรแก่เหตุ” และขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การเพิกถอนกฎดังกล่าวในที่สุด คำพิพากษานี้ไม่เพียงเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง หากยังสะท้อน “ช่องว่างทางกฎหมาย” ระหว่างกฎระเบียบทางการศึกษาที่สืบทอดจากโครงสร้างอำนาจนิยมกับหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด สถานศึกษาในฐานะหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองจึงมีอาจอ้างเหตุผลด้านวินัยหรือความเหมาะสมเชิงจารีตเพื่อจำกัดสิทธิได้โดยปราศจากการตรวจสอบตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน (ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2568) ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นถึงความตึงเครียดเชิงโครงสร้างระหว่างอำนาจรัฐกับการคุ้มครองสิทธิ และยืนยันถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดขอบเขตดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (ธนู ทดแทนคุณ และคณะ, 2568: 733)

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับการรับรองไว้อย่างเป็นระบบทั้งในมิติของสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 25 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยทั่วไป แม้ไม่บัญญัติไว้เฉพาะในรัฐธรรมนูญ บุคคลย่อมใช้สิทธิได้ตราไม่กระทบความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม หรือสิทธิผู้อื่น และสามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิในศาล พร้อมได้รับการเยียวยาจากรัฐเมื่อถูกละเมิด ขณะเดียวกัน มาตรา 26 กำหนดให้การตรากฎหมายการบังคับใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างเคร่งครัด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 7-8) บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ผูกพันเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการเท่านั้น หากแต่ผูกพันถึงฝ่ายบริหารในทุกระดับ รวมถึงผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในชีวิตประจำวันของผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษา การใช้อำนาจบริหารภายในสถานศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครองหรือการใช้ดุลพินิจเชิงนโยบาย ย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ว่ามีฐานอำนาจตามกฎหมาย มีความจำเป็น และมีความได้สัดส่วนต่อการจำกัดสิทธิหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การแปลหลักการรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้กลายเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษายังคงเผชิญกับข้อจำกัดทั้งในเชิงความเข้าใจทางกฎหมายและในเชิงวัฒนธรรมการบริหารที่ยังยึดโยงกับแนวคิดอำนาจนิยมและลำดับชั้น

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในบริบทการบริหารสถานศึกษาคือ ความไม่ชัดเจนของ “ขอบเขตอำนาจ” และ “ขอบเขตดุลพินิจ” ของผู้บริหารสถานศึกษาในการกำหนดมาตรการหรือออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากร แม้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการจะให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในการกำกับดูแล วางระเบียบ และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสถานศึกษา แต่อำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจที่ปราศจากขอบเขต หากเป็นอำนาจทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการควบคุมตามกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน (Vicki C. Jackson, 2015: 3096) การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาในบางกรณีกลับปรากฏลักษณะของการใช้อำนาจอย่างกว้างขวางโดยอ้างเหตุผลด้านวินัย ความมั่นคง หรือความเหมาะสมเชิงจารีต โดยมิได้พิจารณาอย่างรอบด้านถึงผลกระทบต่อนิติสัมพันธ์ เสรีภาพในการแสดงออก (แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, 2567) หรือสิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรมของผู้ถูกสั่งการ สภาพปัญหาดังกล่าวนำไปสู่คำถามเชิงหลักการว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจใช้ดุลพินิจได้เพียงใด และในระดับใดที่การใช้อำนาจนั้นจะกลายเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คำถามนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาในรัฐประชาธิปไตย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจทางปกครองต้องอยู่ภายในขอบเขตและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ รวมทั้งมีความชัดเจนเพียงพอโดยปราศจากข้อสงสัยหรือไม่คลุมเครือ (ชัยภัทร ทังทอง, 2558: 98-99) หากปล่อยให้ดุลพินิจทางปกครองดำเนินไปโดยปราศจากการควบคุมที่ชัดเจน ย่อมบั่นทอนหลักความเป็นรัฐธรรมนูญและลดทอนความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐในระดับฐานราก (ยุคลธร เตชขวนากร, 2566: 4-7)

จากปัญหาดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์การบูรณาการหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเข้ากับการบริหารสถานศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดขอบเขตอำนาจและการควบคุมดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) โดยวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา หลักกฎหมายมหาชน คำพิพากษา และงานวิชาการทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์กรอบแนวคิดเชิงหลักการที่สามารถอธิบายและประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจบริหารในสถานศึกษาได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังมุ่งวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบแนวทางการคุ้มครองสิทธิในบริบทสถานศึกษาในต่างประเทศ เพื่อตั้งบทเรียนเชิงหลักการมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยในลักษณะที่สอดคล้องกับโครงสร้างกฎหมายและวัฒนธรรมทางการบริหาร การศึกษาดังกล่าวคาดว่าจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเชิงบูรณาการระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบริหารการศึกษา และนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่ช่วยให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถใช้อำนาจและดุลพินิจได้อย่างมีความชอบธรรม เคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่

### แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

1. ความหมายและสถานะของสิทธิและเสรีภาพในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย “สิทธิและเสรีภาพ” มิได้เป็นเพียงสิ่งที่รัฐอนุญาตให้บุคคลใช้ได้ตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นสถานะทางกฎหมาย (legal status) ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในฐานะคุณค่าเชิงบรรทัดฐานของระเบียบกฎหมายทั้งระบบ สิทธิและเสรีภาพทำหน้าที่เป็นทั้ง “ขอบเขตจำกัดอำนาจรัฐ” และ “มาตรฐานในการประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ” โดยเฉพาะในบริบทของการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด บทบัญญัติซึ่งระบุถึงค่านิยมพื้นฐานของรัฐ และรวมถึงพันธสัญญาต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ การไม่แบ่งแยกเชื้อชาติและเพศ สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ (Nora Hedling, 2011: 10) ล้วนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด เนื่องจากเป็นกลไกที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น “กฎหมายที่มีเนื้อหาเชิงคุณค่า” มิใช่เพียงกฎหมายว่าด้วยโครงสร้างอำนาจรัฐเท่านั้น ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นบรรทัดฐานที่ผูกพันรัฐในทุกมิติ ทั้งการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจทางปกครองในทางปฏิบัติ การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานจึงเป็นประวัติแห่งการจำกัดอำนาจทั้งหลายแห่งรัฐ (บุญศรี มิวังค์อุโฆษ, 2551: 501) สำหรับบริบทของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างเป็นระบบในหมวด 3 โดยยึดหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และเสรีภาพเป็นแกนกลาง รัฐธรรมนูญมาตรา 4 รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว บทบัญญัตินี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งในเชิงทฤษฎี เนื่องจากสะท้อนแนวคิดที่มองว่าสิทธิไม่ได้เกิดจากการอนุญาตของรัฐ แต่เป็นสิ่งที่รัฐต้องเคารพและคุ้มครองในฐานะคุณค่าพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: 4) สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทำหน้าที่เป็นหลักการสูงสุดที่กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐ โดยห้ามมิให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้เหลือเพียงวัตถุหรือเครื่องมือของนโยบายสาธารณะ แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบในกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมนี โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เยอรมนีวางหลักว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดที่ไม่อาจถูกจำกัดหรือชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะอื่นใดได้ (Filip Horák, 2022: 243) แนวคิดดังกล่าวได้ส่งอิทธิพลต่อทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐานในกฎหมายเปรียบเทียบ และสะท้อนให้เห็นว่าสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิใช่เพียงสิทธิหนึ่งในบรรดาสิทธิทั้งหลาย หากแต่เป็นฐานคิดที่กำหนดทิศทางของการตีความสิทธิทั้งหมด

ในบริบทของการบริหารสถานศึกษา สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง การออกคำสั่ง การกำหนดระเบียบหรือการลงโทษทางวินัย หากกระทำโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมทำให้การบริหารสถานศึกษากลายเป็นการใช้อำนาจเชิงควบคุมที่ขาดความชอบธรรมในทางรัฐธรรมนูญ การบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น การใช้มาตรการลงโทษที่ประจานหรือลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ หรือการละเมิดความเป็นส่วนตัว ล้วนเป็นตัวอย่างของการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้จะอ้างเหตุผลด้านระเบียบวินัยหรือประสิทธิภาพในการบริหารก็ตาม นอกจากนี้สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว เสรีภาพในการแสดงออก ความเป็นส่วนตัว และสิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรม ถือเป็นกลุ่มสิทธิที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารสถานศึกษาในทางปฏิบัติ เสรีภาพในการแสดงออกได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญไทยมาตรา 34 ซึ่งคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน และการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ สิทธินี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และมีบทบาทสำคัญในบริบททางการศึกษาในฐานะพื้นที่ของการแลกเปลี่ยนความคิดและการเรียนรู้เชิงวิพากษ์ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของผู้เรียนหรือครูโดยอาศัยเหตุผลด้านความสงบเรียบร้อยหรือภาพลักษณ์ของสถานศึกษา จึงต้องได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดว่ามีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือไม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560, 2560: 9)

ในทำนองเดียวกัน สิทธิในความเป็นส่วนตัวซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาตรา 32 มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างยิ่งในยุคดิจิทัลที่สถานศึกษามีการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เรียนและบุคลากรในวงกว้าง การตรวจสอบพฤติกรรม การควบคุมการใช้สื่อสังคมออนไลน์ หรือการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมาย ล้วนเป็นประเด็นที่อาจกระทบสิทธิในความเป็นส่วนตัวอย่างร้ายแรง หากปราศจากการควบคุมที่ชัดเจน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 9) การบริหารสถานศึกษาที่อาจกลายเป็นพื้นที่ของการละเมิดสิทธิภายใต้ข้ออ้างด้านความปลอดภัยหรือประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย สิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรม (procedural fairness หรือ due process of law) เป็นสิทธิที่ทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง หลักการนี้กำหนดให้การใช้หน้าที่ที่กระทบสิทธิของบุคคลต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่เป็นธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบได้ทราบข้อกล่าวหา มีโอกาสโต้แย้ง และได้รับการพิจารณาโดยไม่ลำเอียง หลักดังกล่าวได้รับการพัฒนาทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลงโทษทางวินัยหรือการออกคำสั่งทางปกครองในสถานศึกษา

2. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แม้ว่าสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ผูกพันการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ แต่ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้ถือว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ใช้ได้อย่างเด็ดขาดโดยปราศจากขอบเขต หากยอมรับว่าการอยู่ร่วมกันในสังคมจำเป็นต้องมีการประสานระหว่างเสรีภาพของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้กรอบหลักการที่เข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจอย่างตามอำเภอใจ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นหัวใจของการควบคุมอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญเป็นพิเศษในบริบทของการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งมักอ้างเหตุผลด้านความจำเป็นและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางกรอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 25 โดยกำหนดว่าการใช้สิทธิหรือเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนการรับเอาหลักการสากลว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานมาใช้ในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และหลักการคุ้มครองแก่นสาระของสิทธิ ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางในกฎหมายเปรียบเทียบและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ

(1) หลักความจำเป็น (necessity) เป็นหลักการพื้นฐานที่สุดในการประเมินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักนี้กำหนดว่ารัฐจะจำกัดสิทธิของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นจริงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่กระทบสิทธิน้อยกว่าได้ (ชุดิกายณ์ สายอุตสาห์, 2561: 55) แนวคิดเรื่องความจำเป็นมีรากฐานมาจากหลักการควบคุมอำนาจรัฐในกฎหมายมหาชน ซึ่งมุ่งป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายสาธารณะ ในบริบทของการบริหารสถานศึกษา การอ้างเหตุผลด้านระเบียบวินัย ความปลอดภัย หรือประสิทธิภาพทางการบริหาร ไม่อาจถือเป็นเหตุอันเพียงพอโดยตัวมันเอง หากผู้บริหารไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิของผู้เรียนหรือบุคลากรเป็นมาตรการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จริง และไม่มีทางเลือกอื่นที่กระทบสิทธิน้อยกว่า หลักความจำเป็นจึงทำหน้าที่เป็นด่านแรกของการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร โดยบังคับให้ผู้ใช้อำนาจต้องตั้งคำถามกับตนเองว่า การจำกัดสิทธิที่กำลังจะกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ “จำเป็นจริง” หรือเป็นเพียงความสะดวกในการบริหาร ในทางปฏิบัติการขาดการพิจารณาหลักความจำเป็นอย่างรอบคอบมักนำไปสู่การใช้อำนาจในลักษณะเหมารวม เช่น การออกคำสั่งห้ามโดยเด็ดขาด หรือการใช้มาตรการควบคุมที่กว้างเกินสมควร ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าที่สถานการณ์เรียกร้อง การยึดหลักความจำเป็นอย่างเคร่งครัดจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้การบริหารสถานศึกษาอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม มิใช่เพียงการบริหารเชิงอำนาจ

(2) หลักความได้สัดส่วน (proportionality) เป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ หลักความได้สัดส่วนได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบในกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมนี (Porat, Iddo, 2018: 4) และต่อมาได้แพร่หลายไปสู่กฎหมายเปรียบเทียบและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักการนี้ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยอย่างน้อยสามประการ ได้แก่ ความเหมาะสมของมาตรการ (suitability) ความจำเป็นในความหมายแคบ (necessity) และความได้สัดส่วนในความหมายแคบหรือการชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ (balancing) (Robert Alexy, 2003: 135) ในบริบทของการบริหารสถานศึกษา หลักความได้สัดส่วนกำหนดให้การจำกัดสิทธิของผู้เรียนหรือบุคลากรต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษา และไม่สร้างภาระต่อสิทธิของบุคคลเกินกว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ ตัวอย่างเช่น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของผู้เรียนอาจทำได้ในบางกรณีเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การใช้มาตรการรุนแรง เช่น การลงโทษขั้นสูงสุด หรือการห้ามแสดงออกโดยสิ้นเชิง ย่อมต้องถูกตั้งคำถามว่ามีความได้สัดส่วนหรือไม่เมื่อเทียบกับพฤติการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้น การนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้จึงช่วยเปลี่ยนวิธีคิดของการบริหาร

สถานศึกษาจากการเน้นอำนาจบังคับไปสู่การบริหารที่คำนึงถึงสิทธิเป็นศูนย์กลาง

(3) หลักไม่กระทบแก่นสาระของสิทธิ (essence of rights) เป็นหลักการที่ทำหน้าที่เป็นเส้นแบ่งสูงสุดของการจำกัดสิทธิ โดยกำหนดว่าต่อการจำกัดสิทธิจะมีความจำเป็นและได้สัดส่วนเพียงใด รัฐก็ไม่อาจกระทำการใดที่ทำให้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น สูญเสียความหมายหรือเนื้อหาหลักไปโดยสิ้นเชิง หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 26 ซึ่งระบุในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ (แก่นสาระ) แห่งสิทธิหรือเสรีภาพนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 8) และมีความสอดคล้องกับแนวคิดในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ในเชิงทฤษฎีหลักการคุ้มครองแก่นสาระของสิทธิสะท้อนแนวคิดที่ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานไม่อาจถูกลดทอนให้เหลือเพียงชื่อหรือรูปแบบภายนอก หากการจำกัดสิทธิทำให้บุคคลไม่สามารถใช้สิทธินั้นได้อย่างมีความหมาย ย่อมถือเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ แม้จะอ้างเหตุผลด้านประโยชน์สาธารณะก็ตาม ในบริบทของการบริหารสถานศึกษา การจำกัดสิทธิในลักษณะที่ทำให้ผู้เรียนหรือบุคลากรไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงออก ความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรมได้อย่างแท้จริง ย่อมเป็นการกระทบแก่นสาระของสิทธิและขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญโดยตรง

3. ความผูกพันของหน่วยงานทางการศึกษาต่อสิทธิและเสรีภาพ การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะมีความหมายในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐทุกระดับตระหนักและปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวอย่างจริงจัง ในบริบทนี้ หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาจึงมีใช้พื้นที่พิเศษที่อยู่เหนือหรืออยู่นอกกรอบของรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นกลไกของรัฐที่ต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเคร่งครัด การมองว่าสถานศึกษาเป็นเพียงองค์กรทางวิชาการหรือหน่วยงานเชิงบริการ โดยไม่คำนึงถึงสถานะของการเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ อาจนำไปสู่การละเลยพันธกรณีด้านสิทธิขั้นพื้นฐานและเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารได้ ในทางกฎหมายมหาชน สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรืออยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ย่อมมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรืออย่างน้อยเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง (เนติ ปิ่นมณี, 2564: 226) ซึ่งการกระทำหรือคำสั่งของสถานศึกษาย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามหลักรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วางหลักสำคัญว่า การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล บทบัญญัตินี้มีผลผูกพันโดยตรงต่อหน่วยงานทางการศึกษาในฐานะส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แม้ว่าการบริหารสถานศึกษามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการบริหารราชการทั่วไป แต่ก็ไม่อาจอ้างลักษณะพิเศษดังกล่าวเพื่อยกเว้นตนเองออกจากกรอบของรัฐธรรมนูญได้ ตรงกันข้าม ความใกล้ชิดของการใช้อำนาจในสถานศึกษากับชีวิตประจำวันของผู้เรียนและบุคลากร ยิ่งทำให้พันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีความเข้มข้นมากขึ้น เนื่องจากการใช้อำนาจเพียงเล็กน้อยก็อาจส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรี ความเป็นอยู่ และพัฒนาการของบุคคล

ในเชิงทฤษฎี พันธกรณีของหน่วยงานของรัฐต่อสิทธิและเสรีภาพสามารถจำแนกออกเป็นสองมิติสำคัญ ได้แก่ ภาระหน้าที่เชิงลบ (negative obligations) และภาระหน้าที่เชิงบวก (positive obligations) ภาระหน้าที่เชิงลบหมายถึงหน้าที่ของรัฐในการงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในบริบทของการบริหารสถานศึกษา ภาระหน้าที่เชิงลบสะท้อนออกมาในรูปของการไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ออกคำสั่งหรือกำหนดมาตรการที่กระทบสิทธิของผู้เรียนและบุคลากรโดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมาย หรือโดยไม่ผ่านการพิจารณาตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน ตัวอย่างภาระหน้าที่เชิงลบของผู้บริหารสถานศึกษาที่ออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1606/2559 ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดี (นักเรียนชั้น ม.5) เป็นนักเรียนประจำของโรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย ตรัง ถูกกล่าวหาว่าร่วมกันดื่มสุราในหอพักกับกลุ่มเพื่อนและบุคคลภายนอก เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ครูประจำหอพักได้พบเหตุการณ์และให้ผู้ฟ้องคดีเขียนบันทึกสารภาพ ต่อมาผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้พิจารณาพฤติกรรมในอดีตของผู้ฟ้องคดีที่เคยถูกทำทัณฑ์บนมาแล้วหลายครั้งในเรื่องวินัยอื่น ๆ จึงมีคำสั่งลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสถานภาพการเป็นนักเรียนหอพัก (นักเรียนประจำ) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดโทษไว้เพียง 4 สถาน (ว่ากล่าวตักเตือน, ทำทัณฑ์บน, ตัดคะแนนความประพฤติ, ทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม) การให้ออกจากหอพักจึงเป็นการลงโทษนอกเหนือจากที่กำหนด และส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสภาพนักเรียนไปด้วยเนื่องจากเป็นนักเรียนต่างจังหวัดที่ไม่สามารถหาที่พักภายนอกได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการหอพักและกำหนดคุณสมบัติของนักเรียนประจำได้ตามระเบียบของโรงเรียน การให้พ้นจากสถานภาพนักเรียนหอพัก ไม่ใช่การลงโทษทางวินัย ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ แต่เป็นการใช้ดุลพินิจในเชิงบริหารจัดการเนื่องจากนักเรียนทำผิดเงื่อนไขและข้อตกลงในการอยู่ประจำ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวมีผลเพียงให้พ้นจากหอพักเท่านั้น แต่สถานภาพการเป็นนักเรียนของโรงเรียนยังคงอยู่ ผู้ฟ้องคดีสามารถเปลี่ยนมาเป็นผู้ฟ้องคดีประเภทไปกลับได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษา ยกฟ้อง โดยเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการโรงเรียน)

ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสภาพนักเรียนหอพักนั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนการละเมิดภาระหน้าที่เชิงลบมักเกิดขึ้นในลักษณะของการใช้อำนาจเชิงวินัยอย่างเข้มงวดเกินสมควร การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก หรือการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ในขณะเดียวกัน ภาระหน้าที่เชิงบวกของรัฐสะท้อนแนวคิดที่ก้าวไปไกลกว่าการงดเว้นการละเมิดสิทธิ โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเชิงรุกเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ แนวคิดเรื่องภาระหน้าที่เชิงบวกได้รับการพัฒนาอย่างเด่นชัดในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริงไม่อาจบรรลุได้เพียงด้วยการไม่แทรกแซง หากรัฐไม่สร้างเงื่อนไขหรือกลไกที่เอื้อต่อการใช้สิทธินั้น (Vladislava Stoyanova, 2020: 601) สำหรับบริบทของการบริหารสถานศึกษา ภาระหน้าที่เชิงบวกหมายถึงหน้าที่ของผู้บริหารในการจัดให้มีระเบียบ ขั้นตอน และบรรยากาศทางการบริหารที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากร เช่น การจัดให้มีขั้นตอนการพิจารณาทางวินัยที่เป็นธรรม การเปิดพื้นที่ให้แสดงความคิดเห็นอย่างปลอดภัย หรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสม การตระหนักถึงภาระหน้าที่เชิงลบและเชิงบวกดังกล่าวมีผลสำคัญต่อการกำหนดบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ผู้บริหารสถานศึกษาไม่ควรถูกมองเพียงในฐานะผู้บังคับใช้ระเบียบหรือผู้รักษาวินัยองค์กร หากแต่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีหน้าที่พิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของตน การบริหารสถานศึกษาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยการบูรณาการหลักกฎหมายเข้ากับการตัดสินใจเชิงบริหารอย่างเป็นระบบ โดยมองว่าสิทธิและเสรีภาพมิใช่อุปสรรคต่อการบริหาร หากแต่เป็นกรอบที่ช่วยเพิ่มความชอบธรรม ความโปร่งใส และความไว้วางใจต่อองค์กรทางการศึกษาในระยะยาว

### สถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

1. สถานะทางกฎหมายของสถานศึกษา การทำความเข้าใจบทบาทของสถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง จำเป็นต้องเริ่มจากการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของสถานศึกษาในระบบกฎหมายมหาชน สถานศึกษาของรัฐมิได้เป็นเพียงองค์กรทางวิชาการหรือหน่วยงานให้บริการสาธารณะในเชิงเทคนิค หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในรูปแบบเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันของบุคคลและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพโดยตรง ในทางกฎหมายปกครอง สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (ปธานภณ ปัทมกรรณิธ, 2566: 157) ย่อมมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรืออย่างน้อยเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งการกระทำหรือคำสั่งของสถานศึกษาอยู่ภายใต้กรอบการควบคุมตามหลักนิติธรรมและการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักการสำคัญว่า การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้มิได้บัญญัติถึงสถานศึกษาโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาของรัฐ จะเห็นว่าสถานศึกษาทำหน้าที่แทนรัฐในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 54 การใช้อำนาจบริหารของสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระเบียบ การออกคำสั่ง หรือการลงโทษทางวินัย จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 14)

ในมิติของกฎหมายปกครอง สถานศึกษาของรัฐสามารถถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีโครงสร้างการบังคับบัญชา และมีอำนาจออกคำสั่งที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก โดยเฉพาะผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษา การออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของสถานศึกษาที่กระทบสิทธิของบุคคลจึงมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครอง เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการของกระบวนการยุติธรรม หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล (Carol Harlow, 2006: 187) การมองข้ามสถานะดังกล่าวและปฏิบัติต่อสถานศึกษาเสมือนเป็นองค์กรภายในที่อยู่นอกกรอบกฎหมายมหาชน อาจนำไปสู่การใช้อำนาจที่ขาดการตรวจสอบและกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างเป็นระบบ

ควบคู่กับสถานะของสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานทางปกครอง ผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นข้าราชการครูย่อมมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในความหมายของกฎหมายมหาชน เนื่องจากเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐและมีอำนาจตัดสินใจที่ผูกพันสิทธิและหน้าที่ของผู้อื่น เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 458/2545 ที่วินิจฉัยว่าโรงเรียนอุดรดิตถ์ครุณีอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอันเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้าราชการครูในสังกัดโรงเรียนอุดรดิตถ์ครุณีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, 2558: 24) สถานะดังกล่าวทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่ได้เป็นเพียงผู้จัดการองค์กรหรือผู้นำทางวิชาการเท่านั้น หากแต่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตนทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงจริยธรรม การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมหมายความว่าผู้บริหารสถานศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยอาศัยความเหมาะสม

ส่วนตัวเป็นหลัก การตัดสินใจทุกประการที่กระทบสิทธิของผู้เรียนหรือบุคลากรต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย มีเหตุผลรองรับ และสามารถตรวจสอบได้ ในกรณีที่การใช้อำนาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ผู้บริหารสถานศึกษาอาจต้องรับผิดชอบทั้งในทางปกครองและทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารสถานศึกษาในรัฐประชาธิปไตยมิใช่พื้นที่ปลอดความรับผิดชอบ แต่เป็นพื้นที่ที่อำนาจและความรับผิดชอบต้องดำเนินควบคู่กัน

2. ลักษณะอำนาจทางปกครองในการบริหารสถานศึกษา เมื่อสถานศึกษามีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง การบริหารสถานศึกษาย่อมเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองในหลากหลายรูปแบบ อำนาจดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการบริหารเชิงนโยบายหรือการจัดการเชิงวิชาการ หากแต่ครอบคลุมถึงอำนาจในการออกคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการทางปกครองที่มีผลผูกพันต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษา อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในบริบทสถานศึกษามักปรากฏในรูปของคำสั่งเฉพาะรายที่มีผลบังคับแก่กรณีใดและหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554: 288) เช่น คำสั่งทางวินัย คำสั่งลงโทษ คำสั่งพักการเรียน หรือคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกิจกรรมทางการศึกษา ซึ่งล้วนเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่ต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากคำสั่งเฉพาะรายแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษายังมีอำนาจในการออกระเบียบหรือข้อบังคับภายในสถานศึกษา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ระเบียบวินัย และการดำเนินชีวิตในสถานศึกษา แม้อำนาจดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเชิงนโยบาย แต่ก็ยังคงเป็นอำนาจทางปกครองที่ต้องเคารพกรอบของกฎหมายแม่บทและหลักรัฐธรรมนูญ ระเบียบหรือข้อบังคับใดที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือขัดต่อหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน ย่อมเสี่ยงต่อการถูกวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจออกระเบียบโดยปราศจากการพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างรอบด้าน จึงเป็นปัญหาที่พบบ่อยในทางปฏิบัติของการบริหารสถานศึกษา

อำนาจทางปกครองอีกประการหนึ่งที่มีความอ่อนไหวต่อสิทธิและเสรีภาพ คือ อำนาจในการบังคับใช้วินัย การลงโทษ และการควบคุมพฤติกรรมของผู้เรียนและบุคลากร อำนาจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและบรรลุปเป้าหมายทางการศึกษา แต่ขณะเดียวกันก็เป็นอำนาจที่มีความเสี่ยงสูงต่อการละเมิดสิทธิ หากขาดหลักควบคุมที่ชัดเจน การลงโทษทางวินัยที่รุนแรงหรือไม่สมเหตุสมผลอาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ และสิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรมของผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น การใช้อำนาจทางวินัยในสถานศึกษาจึงต้องตั้งอยู่บนหลักความจำเป็น ความได้สัดส่วน และความเป็นธรรมในกระบวนการตัดสินใจ มิใช่อาศัยดุลพินิจส่วนบุคคลหรือจารีตองค์กรเป็นหลัก

3. ผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจบริหารในสถานศึกษา การใช้อำนาจบริหารในสถานศึกษาในฐานะการใช้อำนาจทางปกครองย่อมก่อให้เกิดผลทางกฎหมายทั้งต่อสถานศึกษาและต่อผู้บริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลทางกฎหมายประการแรกคือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือมาตรการทางการบริหาร คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารสถานศึกษาจะชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วน ได้แก่ มีฐานอำนาจตามกฎหมาย ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ใช้ดุลพินิจโดยสุจริต และไม่ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักนิติธรรมและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หากคำสั่งหรือมาตรการใดขาดองค์ประกอบดังกล่าว หรือมีลักษณะเกินขอบเขตอำนาจ ย่อมตกอยู่ในสภาพไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนโดยศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบ ผลเช่นนี้มิได้กระทบเฉพาะความมีผลบังคับของคำสั่งเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของการบริหารสถานศึกษาโดยรวม เนื่องจากการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายย่อมบั่นทอนความไว้วางใจของผู้เรียนและสังคมต่อองค์กรทางการศึกษา ผลทางกฎหมายประการที่สองคือ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเมื่อการใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในกรณีที่การออกคำสั่งหรือการดำเนินการทางวินัยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เรียนหรือบุคลากร ผู้บริหารสถานศึกษาอาจต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าวมีรากฐานมาจากหลักความเสมอภาคและหลักการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งมุ่งให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ แม้การกระทำนั้นจะกระทำไปโดยอ้างประโยชน์สาธารณะก็ตาม นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษามิได้จำกัดอยู่เพียงความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางปกครอง หากในบางกรณีอาจขยายไปถึงความรับผิดชอบทางวินัยหรือทางอาญา หากการใช้อำนาจมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารสถานศึกษาในฐานะการใช้อำนาจรัฐมิใช่เรื่องที่สามารถอาศัยดุลพินิจอย่างเสรี หากแต่เป็นการใช้อำนาจที่ต้องดำเนินควบคู่กับความรับผิดชอบและการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ

### ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษากับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

1. ความหมายและขอบเขตของดุลพินิจทางปกครอง ดุลพินิจทางปกครอง (administrative discretion) เป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในระบบกฎหมายมหาชน เนื่องจากกฎหมายมีอาจกำหนดรายละเอียดของสถานการณ์ทางสังคมที่หลากหลายได้อย่างครบถ้วน จึงจำเป็นต้องเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้การพิจารณาอย่างมีเหตุผลในการเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมภายใต้กรอบของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ดุลพินิจทางปกครองหมายถึงอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเลือกตัดสินใจหรือกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งจากหลายทางเลือกที่กฎหมายเปิดไว้ ทั้งนี้ การใช้อำนาสดังกล่าวมิใช่อำนาจที่ไร้ขอบเขต หากแต่ต้องดำเนินไปภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักนิติธรรมซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องมีที่มาทางกฎหมายและต้องสามารถตรวจสอบได้ ดุลพินิจจึงเป็นทั้งเครื่องมือของการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิของประชาชนหากปราศจากกลไกกำกับควบคุมที่เหมาะสม

ในเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย นักวิชาการกฎหมายปกครองมักจำแนกการใช้ดุลพินิจออกเป็นสองระดับสำคัญ คือ ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง และ ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือกำหนดผลทางกฎหมาย (สมบัติ โชติวงศ์, 2552, 11-16)

ระดับแรก ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องประเมินว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น “ความประพฤติไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง” หรือ “พฤติกรรมที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย” ถ้อยคำลักษณะนี้เปิดพื้นที่ให้ผู้ใช้อำนาจต้องตีความและประเมินสถานการณ์อย่างรอบด้าน ตัวอย่างในบริบทของสถานศึกษา เช่น การพิจารณาว่าพฤติกรรมของนักเรียนเข้าข่ายการกระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งต้องอาศัยการชั่งน้ำหนักข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อม และเจตนาของผู้กระทำ การวินิจฉัยข้อเท็จจริงจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่กำหนดว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจดำเนินการมาตรการต่อไปหรือไม่

ระดับที่สอง ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือกำหนดผลทางกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบตามกฎหมาย ในขั้นตอนนี้กฎหมายมักเปิดช่องให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกมาตรการที่เหมาะสมจากหลายทางเลือก เช่น การตักเตือน การกำหนดมาตรการทางวินัย หรือการกำหนดข้อจำกัดบางประการต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง การใช้ดุลพินิจในลักษณะดังกล่าวต้องดำเนินไปภายใต้หลักการสำคัญของกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความได้สัดส่วนซึ่งกำหนดว่ามาตรการที่เลือกใช้ต้องไม่เกินจำเป็นเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หลักความเสมอภาคซึ่งกำหนดให้กรณีที่มีข้อเท็จจริงสาระสำคัญเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และหลักความสุจริตซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจต้องมุ่งประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล เมื่อพิจารณาในบริบทของการบริหารสถานศึกษา ดุลพินิจของผู้บริหารจึงมิใช่เพียงเครื่องมือในการรักษาระเบียบวินัยภายในองค์กรเท่านั้น แต่ยังเป็นอำนาจที่ต้องถูกใช้ภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษาอีกด้วย ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายและขอบเขตของดุลพินิจทางปกครองในบริบทการบริหารสถานศึกษา จึงไม่อาจหยุดอยู่เพียงการยอมรับความจำเป็นของดุลพินิจ หากต้องพิจารณาควบคู่ไปกับคำถามเชิงหลักการว่า ดุลพินิจควรถูกควบคุมอย่างไร และภายใต้กรอบใด เพื่อให้การใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2. หลักควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษา การยอมรับความจำเป็นของดุลพินิจทางปกครองมิได้หมายความว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะสามารถใช้อำนาจได้อย่างเสรีโดยปราศจากกรอบควบคุม ตรงกันข้าม ระบบกฎหมายมหาชนได้พัฒนาหลักการหลายประการเพื่อทำหน้าที่เป็น “รั้วกันเชิงบรรทัดฐาน” สำหรับการใช้ดุลพินิจ เพื่อป้องกันมิให้การตัดสินใจของฝ่ายบริหารกลายเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักควบคุมดังกล่าวมีความสำคัญเป็นพิเศษในบริบทสถานศึกษา ซึ่งการใช้อำนาจมักกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากรโดยตรงและในชีวิตประจำวัน

(1) หลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหลักการแม่บทในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หลักนิติธรรมกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย มีความชัดเจน คาดการณ์ได้ และตรวจสอบได้ เอ.วี. ไดซี (A.V. Dicey) ให้ความสำคัญของหลักนิติธรรมคือความเสมอภาคทางกฎหมาย เขามีสัมฤทธิ์ผลอันโดดเด่นในการถ่ายทอดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ออกมาเป็นหลักการเชิงรูปธรรม ซึ่งภายใต้ถ้อยคำที่สละสลวยนั้นได้ซ่อนเร้นประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนในเชิงลึกเอาไว้ โดยหลักนิติธรรมประการแรกตามที่เสนอของเขามีใจความสำคัญว่า “บุคคลจักไม่ต้องรับโทษหรือได้รับความเสียหายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินตามกฎหมาย เว้นแต่จะได้มีการกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง และความผิดนั้นได้รับการพิสูจน์ตามกระบวนการทางกฎหมายโดยปกติ ณ ศาลยุติธรรมปกติของรัฐ” (Dicey, 1915: 110) จากหลักดังกล่าว การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องตั้งอยู่บนกรอบกฎหมายที่ชัดเจน มิใช่อาศัยจารีตองค์กรหรือความเหมาะสมส่วนบุคคลเป็นหลัก การออกคำสั่งหรือกำหนดมาตรการที่กระทบสิทธิของบุคคลโดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมาย หรือโดยตีความอำนาจอย่างขยายเกิน

สมควร ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมและเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบเพิกถอน

(2) หลักความเสมอภาค ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หลักนี้กำหนดให้บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม และการปฏิบัติที่แตกต่างต้องมีเหตุผลอันสมควรและสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ในบริบทสถานศึกษา หลักความเสมอภาคมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาทางวินัยและการกำหนดมาตรการควบคุมพฤติกรรม เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่สม่ำเสมอหรือมีอคติอาจนำไปสู่ความรู้สึกไม่เป็นธรรมและบั่นทอนความชอบธรรมของการบริหารโดยรวม

(3) หลักเหตุผลและความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบเนื้อหาของการตัดสินใจทางปกครอง หลักเหตุผลกำหนดให้การใช้ดุลพินิจต้องมีเหตุผลรองรับอย่างสมเหตุสมผล และสามารถอธิบายได้ว่ามาตรการที่เลือกใช้มีความเหมาะสมต่อข้อเท็จจริงและวัตถุประสงค์ทางการศึกษา ในขณะที่หลักความได้สัดส่วนทำหน้าที่ซึ่งนำหน้าระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับภาระที่เกิดแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคล การใช้มาตรการที่รุนแรงเกินจำเป็นหรือสร้างภาระต่อสิทธิมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะอ้างเหตุผลด้านวินัยหรือประสิทธิภาพก็ตาม

การนำหลักควบคุมทั้งสามประการมาใช้ร่วมกันช่วยเปลี่ยนวิธีคิดในการบริหารสถานศึกษาจากการเน้นอำนาจบังคับไปสู่การบริหารที่ตั้งอยู่บนกรอบเหตุผลทางกฎหมาย ผู้บริหารสถานศึกษาจึงไม่เพียงต้องถามว่า “สามารถทำได้หรือไม่” หากแต่ต้องถามต่อไปว่า “ควรทำหรือไม่” และ “ทำอย่างไรจึงจะกระทบสิทธิที่น้อยที่สุด” กรอบคิดดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการหลักสิทธิและเสรีภาพเข้ากับการใช้ดุลพินิจในทางปฏิบัติ

3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่กระทบสิทธิในทางปฏิบัติ แม้จะมีหลักควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าว การบริหารสถานศึกษาในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับปัญหาการใช้ดุลพินิจที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในหลายมิติ

ประการแรกคือ การจำกัดเสรีภาพของผู้เรียน โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพส่วนบุคคล ผู้บริหารสถานศึกษามักอ้างเหตุผลด้านความสงบเรียบร้อยหรือภาพลักษณ์ขององค์กรในการจำกัดการแสดงความคิดเห็นหรือกิจกรรมของผู้เรียน โดยมีได้พิจารณาอย่างรอบด้านถึงความจำเป็นและความได้สัดส่วนของมาตรการดังกล่าว การจำกัดเสรีภาพในลักษณะเหมารวม หรือการห้ามโดยเด็ดขาด อาจทำให้สถานศึกษากลายเป็นพื้นที่ที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้เชิงวิพากษ์และการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สองคือ การลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือกำหนดผลทางกฎหมายของผู้บริหารถูกใช้อย่างเข้มข้นที่สุด การลงโทษที่รุนแรงหรือไม่สอดคล้องกับพฤติกรรม อาจละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักความได้สัดส่วน ปัญหาที่พบบ่อยคือการลงโทษโดยอาศัยจารีตหรือความรู้สึกส่วนตัวมากกว่าการประเมินข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ อีกทั้งในบางกรณีผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับโอกาสในการชี้แจงหรือปกป้องสิทธิของตนเองอย่างเพียงพอ ซึ่งขัดต่อมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ระบุว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดูแลข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, 2539: 9) ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 218/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับนักเรียนหญิง ผู้อำนวยการเขตได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ แต่กระบวนการสอบสวนไม่แจ้งสิทธิ ไม่เปิดเผยพยานหลักฐาน และไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้ง ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่ง กรณีข้างต้นสะท้อนการขาดหลักกระบวนการที่เป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือกำหนดผลทางกฎหมายของผู้บริหาร

ประการสุดท้ายคือ การใช้อำนาจโดยขาดกระบวนการที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารสถานศึกษา การตัดสินใจที่กระทบสิทธิของผู้เรียนหรือบุคลากรโดยไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ไม่ชี้แจงเหตุผลอย่างชัดเจน หรือไม่มีกลไกอุทธรณ์ภายใน ย่อมเพิ่มความเสี่ยงของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และบั่นทอนความชอบธรรมของการบริหาร การขาด due process มิได้เพียงกระทบสิทธิของบุคคลรายกรณี หากยังส่งผลต่อบรรยากาศแห่งความไว้วางใจและความยุติธรรมภายในสถานศึกษาโดยรวม

กล่าวโดยสรุป ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นทั้งเครื่องมือที่จำเป็นต่อการบริหารและเป็นแหล่งความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิในบริบทสถานศึกษาจึงมิได้เรียกร้องให้ลดทอนดุลพินิจ หากแต่เรียกร้องให้การใช้ดุลพินิจถูกกำกับด้วยหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักเหตุผลกับความได้สัดส่วนอย่างจริงจัง การบูรณาการหลักควบคุมดังกล่าวเข้ากับการตัดสินใจในชีวิตประจำวันของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างการบริหารที่มีความชอบธรรม เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่

## การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบต่างประเทศ

1. แนวคิดการคุ้มครองสิทธิในบริบทสถานศึกษาในต่างประเทศ การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในบริบทสถานศึกษาในต่างประเทศมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจว่า รัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่จัดวางความสัมพันธ์ระหว่าง “อำนาจการบริหารสถานศึกษา” กับ “สิทธิและเสรีภาพของนักเรียน” อย่างไร การศึกษาเปรียบเทียบช่วยให้เห็นทั้งแนวคิดร่วมเชิงหลักการและความแตกต่างเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการประเมินและพัฒนาการบริหารสถานศึกษาในบริบทประเทศไทยได้อย่างมีระบบ ในส่วนนี้จะยกตัวอย่าง 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการศึกษาอย่างชัดเจน และมีแนวคำวินิจฉัยของศาลที่สะท้อนบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

(1) สหรัฐอเมริกา ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาคือเป็นหนึ่งในแบบอย่างสำคัญของการวางหลักการคุ้มครองสิทธิของนักเรียนภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทแก้ไขเพิ่มเติมมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของสถานศึกษาของรัฐ แนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสหรัฐได้พัฒนาหลักการสำคัญที่ยืนยันว่า นักเรียนมิได้สูญเสียสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพียงเพราะอยู่ภายในระบบโรงเรียนของรัฐ คดี *Tinker v. Des Moines Independent Community School District* (1969) เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนหลักการดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงว่ากลุ่มนักเรียนในรัฐไอโอวาสวมปลอกแขนสีดำไปโรงเรียนเพื่อแสดงการประท้วงสงครามเวียดนามเชิงสัญลักษณ์ ผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในโรงเรียน จึงมีคำสั่งห้ามและพักการเรียนผู้ที่ฝ่าฝืน อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสหรัฐวินิจฉัยว่าการแสดงออกดังกล่าวอยู่ภายใต้การคุ้มครองของบทแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง (First Amendment) และสถานศึกษาไม่อาจจำกัดเสรีภาพของนักเรียนได้เพียงเพราะคาดการณ์ว่าการแสดงออกนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเรียนการสอนอย่างมีนัยสำคัญ (U.S. Supreme Court, 1969) คำวินิจฉัยนี้จึงกลายเป็นหลักสำคัญที่ยืนยันว่าเสรีภาพในการแสดงออกของนักเรียนยังคงได้รับการคุ้มครองภายในบริบทของสถานศึกษา

ในอีกด้านหนึ่ง ศาลสูงสหรัฐยังได้พัฒนาหลักการเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรมของนักเรียนผ่านคดี *Goss v. Lopez* (1975) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า นักเรียนหลายคนในรัฐโอไฮโอถูกพักการเรียนเป็นเวลา 10 วันจากเหตุการณ์ทำลายทรัพย์สินของโรงเรียนและรบกวนกระบวนการเรียนการสอน โดยกฎหมายของรัฐให้อำนาจผู้อำนวยการโรงเรียนสั่งพักการเรียนได้โดยไม่ต้องจัดให้มีการพิจารณาใดส่วนล่วงหน้า ศาลสูงสหรัฐวินิจฉัยว่าการพักการเรียนดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิในการได้รับการศึกษา ซึ่งถือเป็นประโยชน์ทางกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามหลัก *due process of law* ตามบทแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สิบสี่ (Fourteenth Amendment) ดังนั้น ก่อนมีคำสั่งลงโทษ นักเรียนต้องได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและมีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงอย่างเหมาะสม (U.S. Supreme Court, 1975) หลักการนี้สะท้อนแนวคิดสำคัญของกฎหมายมหาชนสหรัฐที่มองว่าสถานศึกษาเป็นองค์กรของรัฐซึ่งต้องใช้อำนาจภายใต้หลักนิติรัฐและหลักกระบวนการที่เป็นธรรม โดยศาลมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของนักเรียน

(2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสะท้อนแนวคิดการคุ้มครองสิทธิในบริบทสถานศึกษาที่ผูกโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 1 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) และเสรีภาพส่วนบุคคลตามมาตรา 2 (Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949, 2025: 15) ซึ่งได้รับการตีความอย่างเข้มงวดโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ แนวคำวินิจฉัยของศาลได้วางหลักการสำคัญว่า การใช้อำนาจของรัฐในทุกบริบท รวมถึงการบริหารสถานศึกษา ต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเคร่งครัด โดยมองว่านักเรียนมิใช่เพียงผู้รับการกำกับดูแลของรัฐ แต่เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ หลักการสำคัญที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจในสถานศึกษาคือหลักสัดส่วน (Verhältnismäßigkeit) ซึ่งกำหนดให้มาตรการใด ๆ ที่จำกัดสิทธิของนักเรียนต้องผ่านการทดสอบด้านความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนอย่างรอบคอบ หลักการดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษา และป้องกันไม่ให้วัตถุประสงค์ทางการศึกษาถูกใช้เป็นเหตุผลในการลดทอนสิทธิหรือศักดิ์ศรีของบุคคล แนวคิดดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนในคดีสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีที่รู้จักกันในชื่อ *Classroom Crucifix Case II* (Kruzifix-Beschluss) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลบาเวอเรียออกระเบียบกำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาของรัฐต้องติดไม้กางเขนในทุกห้องเรียน ครอบครัวหนึ่งซึ่งมีความเชื่อทางปรัชญาแบบแอนโธโรโปโซฟีเห็นว่าการติดสัญลักษณ์ดังกล่าวเป็นการบังคับทางศาสนา จึงร้องขอให้ถอดออก แต่ฝ่ายโรงเรียนเสนอเพียงมาตรการประนีประนอม เช่น การย้ายตำแหน่งหรือใช้ไม้กางเขนขนาดเล็ก ต่อมาผู้ปกครองพร้อมบุตรจึงยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกำหนดให้ติดไม้กางเขนในห้องเรียนของโรงเรียนรัฐที่นักเรียนต้องเข้าเรียนตามกฎหมาย เป็นการกระทบต่อเสรีภาพทางศาสนาในด้านลบของนักเรียนและสิทธิของผู้ปกครองในการกำหนดการอบรมทางศาสนาแก่บุตร ศาลจึงประกาศให้กฎดังกล่าวขัดต่อ

รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งย้ำว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษาของรัฐไม่อาจอาศัยมาตรการที่บังคับให้บุคคลต้องเผชิญกับสัญลักษณ์ทางศาสนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Zaatan & Wallrabenstein, 2018) คำวินิจฉัยนี้จึงสะท้อนแนวทางของระบบกฎหมายเยอรมันที่ใช้หลักรัฐธรรมนูญและหลักสัดส่วนเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ

(3) ญี่ปุ่น ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นสะท้อนพัฒนาการของแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของนักเรียนในบริบทสถานศึกษาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ซึ่งรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในมาตรา 13 ตลอดจนสิทธิในการได้รับการศึกษาในมาตรา 26 แม้โครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของญี่ปุ่นจะมีลักษณะเน้นระเบียบวินัย ความสามัคคีของกลุ่ม และการเคารพต่ออำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นสำคัญ แต่แนวคำพิพากษาของศาลญี่ปุ่นได้เริ่มพัฒนาแนวคิดว่าการใช้อำนาจทางวินัยของโรงเรียนมีอาจดำเนินไปโดยปราศจากข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ นักเรียนจึงมิได้เป็นเพียงผู้ใต้บังคับบัญชาในระบบการศึกษา หากแต่เป็นผู้ทรงสิทธิซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน แนวโน้มทางกฎหมายดังกล่าวทำให้ศาลญี่ปุ่นเริ่มนำมาตรฐานการพิจารณาความสมเหตุสมผลและความได้สัดส่วนมาใช้ในการตรวจสอบคำสั่งหรือมาตรการทางวินัยของสถานศึกษา เพื่อป้องกันไม่ให้การรักษาระเบียบวินัยทางการศึกษากลายเป็นเหตุผลในการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินความจำเป็น แนวคิดดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนในคดี Kobe Municipal Technical College Case (1996) ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตของดุลพินิจทางการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ในคดีนี้ นักเรียนรายหนึ่งซึ่งนับถือศาสนาพุทธนิกายโยวาปฏิเสธการเข้าร่วมการฝึกเคนโดในวิชาพลศึกษา เนื่องจากหลักคำสอนทางศาสนาห้ามการฝึกฝนการต่อสู้ โรงเรียนจึงให้ผลการเรียนไม่ผ่านในวิชาดังกล่าว และต่อมาเมื่อคำสั่งให้เรียนซ้ำขึ้นสองปีติดต่อกันก่อนจะมีคำสั่งให้ออกจากสถานศึกษา ศาลฎีกาญี่ปุ่นวินิจฉัยว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขต เนื่องจากโรงเรียนมิได้พิจารณาทางเลือกอื่นที่กระทบต่อสิทธิของนักเรียนน้อยกว่า เช่น การให้จัดทำรายงานหรือกิจกรรมทดแทน ทั้งที่นักเรียนมิได้ปฏิเสธการเรียนวิชาพลศึกษาโดยสิ้นเชิง และมีผลการเรียนในวิชาอื่นอยู่ในระดับดี ศาลจึงเห็นว่าการลงโทษดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อสิทธิในการศึกษาและเสรีภาพทางศาสนาโดยไม่จำเป็น (Judgments of the Supreme Court 1995(Gyo-Tsu)74, 1996) คำวินิจฉัยนี้สะท้อนท่าทีของศาลญี่ปุ่นที่พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจบริหารของสถานศึกษากับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของนักเรียนภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ

2. กลไกการควบคุมอำนาจและดุลพินิจของผู้บริหาร เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น จะเห็นได้ชัดว่าการคุ้มครองสิทธิของนักเรียนในบริบทสถานศึกษามิได้เกิดขึ้นจากการรับรองสิทธิไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายการศึกษาเท่านั้น หากแต่ตั้งอยู่บน “กลไกควบคุมอำนาจ” ที่ทำให้ดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาไม่อาจดำเนินไปอย่างไร้ขอบเขต กลไกประการแรกคือการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งทำหน้าที่แปลงหลักสิทธิในเชิงนามธรรมให้กลายเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับจริง ในสหรัฐอเมริกา แนวคำวินิจฉัยในคดี Tinker และ Goss แสดงให้เห็นว่าศาลมิได้ยอมรับข้ออ้างเรื่องระเบียบวินัยหรือความคล่องตัวในการบริหารโดยอัตโนมัติ หากแต่กำหนดให้ผู้บริหารต้องพิสูจน์เหตุผลของการจำกัดสิทธิ และต้องเคารพกระบวนการที่เป็นธรรมก่อนใช้อำนาจลงโทษ ส่วนเยอรมนีใช้หลักสัดส่วนเป็นแกนกลางของการควบคุม โดยมีได้ตรวจสอบเพียงว่ามีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ แต่ยังไม่ถามต่อไปว่ามาตรการนั้นเหมาะสม จำเป็น และได้ดุลกับความเสียหายต่อสิทธิหรือไม่ ดังที่ปรากฏในคดีไม์แกเชนในห้องเรียน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าภารกิจทางการศึกษาของรัฐไม่อาจกลบล้างเสรีภาพทางศาสนาในด้านลบของนักเรียนได้ ขณะที่ญี่ปุ่น แม้จะยังคงเคารพดุลพินิจของฝ่ายบริหารในระดับหนึ่ง แต่คดี Kobe Municipal Technical College ชี้ว่าศาลพร้อมก้าวเข้ามาแทรกแซงเมื่อโรงเรียนเลือกใช้มาตรการที่ร้ายแรงเกินจำเป็นทั้งที่มีทางเลือกอื่นที่กระทบสิทธิน้อยกว่า นอกจากนี้ กลไกเชิงกระบวนการ เช่น การแจ้งข้อกล่าวหา การให้โอกาสชี้แจง การรับฟังคู่กรณี และการแสดงผลของคำสั่ง ยังทำหน้าที่จำกัดอำนาจเชิงปฏิบัติการของผู้บริหารไม่ให้กลายเป็นอำนาจตามอำเภอใจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบกฎหมายต่างประเทศทั้งสามประเทศต่างยืนยันตรงกันว่า ความชอบธรรมของการบริหารสถานศึกษามิได้วัดจากประสิทธิภาพในการรักษาระเบียบเพียงลำพัง แต่ต้องตั้งอยู่บนความสามารถในการใช้อำนาจภายใต้หลักนิติธรรม สิทธิขั้นพื้นฐาน และการตรวจสอบได้ในทางกฎหมายด้วย

3. บทเรียนเชิงเปรียบเทียบต่อบริบทประเทศไทย บทเรียนสำคัญจากสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น มิได้อยู่ที่รูปแบบเฉพาะของแต่ละระบบกฎหมาย หากแต่อยู่ที่หลักการร่วมเชิงโครงสร้างว่า “สถานศึกษาเป็นพื้นที่ของการใช้อำนาจรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ” ไม่ใช่พื้นที่พิเศษที่ผู้บริหารจะอ้างวัตถุประสงค์ทางการศึกษาเพื่อจำกัดสิทธิของผู้เรียนได้โดยง่าย สำหรับประเทศไทยนั้นข้อค้นพบนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ วัฒนธรรมการบริหารสถานศึกษายังคงโน้มเอียงไปทางอำนาจนิยม การเน้นลำดับชั้น และการให้ความสำคัญกับวินัยหรือภาพลักษณ์ขององค์กรเหนือสิทธิของผู้เรียน บทเรียนจากสหรัฐชี้ว่า เมื่อการใช้อำนาจกระทบเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือสิทธิในการศึกษา ศาลและหน่วยงานของรัฐต้องไม่หยุดอยู่เพียงการถามว่าผู้บริหาร “มีอำนาจหรือไม่” แต่ต้องถามด้วยว่าการจำกัดสิทธินั้นมีเหตุผลรองรับเพียงพอหรือไม่ ขณะที่บทเรียนจากเยอรมนีเสนอกรอบที่เหมาะสมอย่างยิ่งต่อ

การพัฒนากฎหมายไทย นั้นคือการใช้หลักสัดส่วนเป็นมาตรฐานกลางในการประเมินคำสั่งหรือมาตรการของสถานศึกษา โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารอ้างความสงบเรียบร้อยหรือคุณค่าทางการศึกษาเพื่อรองรับการจำกัดสิทธิ ส่วนญี่ปุ่นให้บทเรียนในมิติที่ละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ แม้จะเคารพอำนาจบริหารและวัฒนธรรมองค์กร แต่ก็ยังยืนยันว่าการลงโทษที่รุนแรงเกินจำเป็นและไม่แสวงหาทางเลือกที่กระทบสิทธิน้อยกว่าย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ดังนั้น ในบริบทไทย การปฏิรูปที่จำเป็นจึงควรมุ่งทั้งการพัฒนาแนววินิจฉัยของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญให้เข้มข้นขึ้นในเรื่องความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ ตลอดจนการปรับวัฒนธรรมการบริหารจากแบบ “สั่งการและควบคุม” ไปสู่แบบ “ใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลและเคารพสิทธิ” เพราะในระยะยาว สถานศึกษาที่เคารพสิทธิย่อมมีได้อ่อนแอทางวินัย หากกลับมีความชอบธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญ นิยมมากกว่า

### การบูรณาการหลักสิทธิและเสรีภาพกับการบริหารสถานศึกษาไทย

1. ความจำเป็นของการบูรณาการหลักรัฐธรรมนูญกับการบริหาร การบูรณาการหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเข้ากับการบริหารสถานศึกษาไทยมิใช่เรื่องของการเสริมแต่งอุดมการณ์ให้แก่ระบบการศึกษา หากเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการใช้อำนาจรัฐในสังคมประชาธิปไตยร่วมสมัยโดยตรง ทั้งนี้ เพราะสถานศึกษามีได้ทำหน้าที่เพียงถ่ายทอดความรู้หรือจัดระเบียบทางวิชาการ แต่เป็นพื้นที่ที่อำนาจทางปกครองของรัฐเข้าไปกับชีวิตประจำวันของบุคคลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้เรียนซึ่งอยู่ในสถานะที่เปราะบางกว่าในเชิงอำนาจ เมื่อคำสั่ง ระเบียบ มาตรการทางวินัย หรือการกำหนดข้อปฏิบัติต่าง ๆ สามารถส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในร่างกาย การแสดงออก ความเชื่อ ความเป็นส่วนตัว และสิทธิในการศึกษา การบริหารสถานศึกษาจึงไม่อาจวางตนอยู่นอกกรอบรัฐธรรมนูญได้ การอ้างเหตุผลด้านวินัย ความสงบเรียบร้อย หรือประสิทธิภาพทางการบริหาร โดยไม่ผ่านการกลั่นกรองตามหลักนิติธรรม ย่อมเปิดช่องให้การใช้อำนาจเบี่ยงเบนไปสู่ความตามอำเภอใจได้โดยง่าย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะมาตรา 25 และมาตรา 26 วางหลักสำคัญไว้ชัดเจนว่า การใช้อำนาจรัฐทุกระดับต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีฐานอำนาจตามกฎหมายจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบแก่นสาระของสิทธิ หลักการเหล่านี้จึงมิใช่เพียงมาตรฐานสำหรับศาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หากผูกพันผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับใกล้ชิดที่สุดกับประชาชน การไม่บูรณาการหลักรัฐธรรมนูญเข้ากับการบริหารย่อมทำให้สถานศึกษากลายเป็นพื้นที่ที่ความชอบธรรมทางกฎหมายอ่อนแอ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับผู้เรียนตั้งอยู่บนความกลัวมากกว่าความยอมรับ ในทางกลับกัน เมื่อการบริหารยึดโยงกับรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจจะมีขอบเขต เหตุผล และความโปร่งใสมากขึ้น ส่งผลให้สถานศึกษาไม่เพียงรักษาระเบียบได้ แต่ยังสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เคารพสิทธิ ความเป็นธรรม และความไว้วางใจซึ่งเป็นฐานสำคัญของการศึกษาในรัฐประชาธิปไตยด้วย

2. แนวทางเชิงหลักการในการบริหารสถานศึกษา เมื่อยอมรับว่าการบริหารสถานศึกษาเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ แนวทางเชิงหลักการที่ควรยึดถือจึงต้องเริ่มจากการเปลี่ยนฐานคิดของการบริหารจาก “การควบคุมเพื่อให้เชื่อฟัง” ไปสู่ “การใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองและพัฒนาศักยภาพของบุคคล” หลักแรกคือคำสั่งหรือมาตรการทุกประการต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจน ไม่อาจอาศัยเพียงจารีต ความเคยชิน หรือเหตุผลเชิงองค์กรที่คลุมเครือ หลักที่สองคือการจำกัดสิทธิต้องผ่านการพิจารณาความจำเป็นและความได้สัดส่วนอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ผู้บริหารต้องถามเสมอว่ามาตรการนั้นมุ่งประโยชน์สาธารณะใด มีความจำเป็นเพียงใด และมีทางเลือกที่กระทบสิทธิน้อยกว่าหรือไม่ หลักที่สามคือการบริหารที่ชอบธรรมต้องตั้งอยู่บนความชัดเจน คาดการณ์ได้ และตรวจสอบได้ ระเบียบภายในจึงควรถูกออกแบบให้เข้าใจง่าย ใช้บังคับอย่างเสมอภาค และอธิบายเหตุผลได้ต่อผู้ได้รับผลกระทบ หลักที่สี่คือกระบวนการตัดสินใจต้องเคารพความเป็นธรรมเชิงขั้นตอน โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษหรือมาตรการที่กระทบสิทธิอย่างมีนัยสำคัญ ผู้เกี่ยวข้องต้องได้รับรู้ข้อเท็จจริง มีโอกาสชี้แจง และได้รับการพิจารณาอย่างปราศจากอคติ หลักที่ห้าคือการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักนิติธรรมและการมีส่วนร่วม เพราะการบริหารที่เคารพสิทธิมิได้เกิดจากตัวบทเพียงอย่างเดียว หากต้องอาศัยบรรยากาศภายในองค์กรที่เห็นคุณค่าของศักดิ์ศรี ความโปร่งใส และความรับผิดชอบร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ การกำหนดกติกาภายในสถานศึกษาควรเปิดพื้นที่ให้ผู้เรียน ครู บุคลากร และผู้ปกครองมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อให้กฎเกณฑ์มิใช่ผลผลิตของอำนาจฝ่ายเดียว แต่เป็นผลจากกระบวนการทางสถาบันที่มีเหตุผลรองรับ การบริหารสถานศึกษาที่ตั้งอยู่บนหลักการดังกล่าวย่อมทำให้อำนาจมิใช่เครื่องมือบังคับเชิงเดียว หากเป็นกลไกสาธารณะที่ดำรงอยู่เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความน่าเชื่อถือขององค์กรทางการศึกษา

3. บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะ “ผู้พิทักษ์สิทธิ” ในบริบทของรัฐธรรมนูญนิยมร่วมสมัย ผู้บริหารสถานศึกษาไม่อาจถูกมองเพียงในฐานะผู้รักษาวินัย ผู้บังคับใช้ระเบียบ หรือผู้ขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาเท่านั้น หากต้องได้รับการทำความเข้าใจใหม่ในฐานะ “ผู้พิทักษ์สิทธิ” ของผู้เรียน ครู และบุคลากรภายในองค์กรด้วย บทบาทเช่นนี้มีความหมายสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผู้บริหารคือผู้ที่เผชิญกับสถานการณ์จริงของการใช้อำนาจในชีวิตประจำวัน และเป็นด่านแรกที่จะตัดสินใจว่าหลักสิทธิและ

เสรีภาพจะมีผลในทางปฏิบัติหรือจะถูกกลดทอนลงเหลือเพียงถ้อยคำในกฎหมาย การเป็นผู้พิทักษ์สิทธิจึงมิได้หมายถึงการปฏิเสธการใช้อำนาจหรือปล่อยให้การบริหารไร้ทิศทาง แต่หมายถึงการใช้อำนาจด้วยความตระหนักว่าทุกคำสั่ง ทุกมาตรการ และทุกการตัดสินใจล้วนส่งผลต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ผู้บริหารในฐานะนี้ต้องมีทั้งความไวทางกฎหมายและความรับผิดชอบเชิงจริยธรรม กล่าวคือ ต้องสามารถประเมินได้ว่ามาตรการใดเสี่ยงกระทบสิทธิ ต้องเลือกแนวทางที่สมเหตุสมผลและกระทบสิทธิน้อยที่สุด และต้องกล้ายับยั้งการใช้อำนาจที่แม้จะสะดวกต่อการบริหารแต่ขัดต่อความเป็นธรรม ในอีกด้านหนึ่ง บทบาทดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับสถานะของผู้บริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนอย่างเคร่งครัด ความตระหนักถึงภาระหน้าที่เช่นนี้จะทำให้ผู้บริหารไม่ใช้ตำแหน่งเพื่อรักษาเพียงระเบียบภายนอกขององค์กร แต่ใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองคุณค่าพื้นฐานที่สถานศึกษาควรยืนหยัด กล่าวอย่างถึงที่สุด สถานศึกษาที่มีผู้บริหารเป็นผู้พิทักษ์สิทธิ ย่อมเป็นสถาบันที่มีได้เพียงสอนเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหาเท่านั้น หากทำให้คุณค่าเหล่านั้นปรากฏเป็นจริงผ่านวิธีบริหารขององค์กรเอง

### สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา ผลการศึกษายืนยันอย่างเป็นระบบว่าสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารจัดการ แต่ดุลพินิจดังกล่าวมิใช่อำนาจเบ็ดเสร็จ หากต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักกระบวนการที่เป็นธรรม การใช้อำนาจที่ขาดการตรวจสอบในมิติความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความสมดุลของผลกระทบ ย่อมนำไปสู่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากร และก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยศาล ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า “การบริหารเชิงสิทธิ” มิใช่เพียงแนวคิดเชิงนามธรรม แต่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรม ความโปร่งใส และความยั่งยืนของการใช้อำนาจรัฐในสถานศึกษา โดยต้องอาศัยการบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับการตัดสินใจเชิงบริหารอย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้

#### 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ใช้ Checklist หลักความได้สัดส่วนในการตัดสินใจ ผู้บริหารสถานศึกษาควรใช้กรอบตรวจสอบ 3 ชั้น ได้แก่ การพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของมาตรการว่าชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือไม่ การประเมินว่ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นหรือมีทางเลือกอื่นที่กระทบสิทธิน้อยกว่าหรือไม่ และการชั่งน้ำหนักว่าผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลมีความคุ้มค่าและสมดุลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับหรือไม่ เพื่อให้การใช้อำนาจมีความชอบธรรมและตรวจสอบได้

(2) พัฒนา Decision-Making Model สำหรับผู้บริหาร ควรกำหนดรูปแบบการตัดสินใจอย่างเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการตรวจสอบฐานอำนาจตามกฎหมาย ต่อด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้อง และจบด้วยการพิจารณาความสมควรแก่เหตุของมาตรการ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีระบบ มีเหตุผล และลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจโดยพลการ

(3) ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Governance) สถานศึกษาควรเปิดพื้นที่ให้ผู้เรียนและบุคลากรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งก่อนมีการออกคำสั่งที่กระทบสิทธิ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความโปร่งใส ความยอมรับในผลการตัดสินใจ และลดโอกาสเกิดข้อพิพาทหรือการฟ้องร้องทางปกครองในอนาคต

(4) จัดทำคู่มือแนวปฏิบัติด้านวินัยและการใช้อำนาจ หน่วยงานกำกับด้านการศึกษาคควรพัฒนาคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้อำนาจและการลงโทษทางวินัย โดยยึดโยงกับหลักสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารใช้ดุลพินิจอย่างสอดคล้องและลดความคลุมเครือในการตีความอำนาจ

(5) พัฒนาศักยภาพผู้บริหารด้านกฎหมายมหาชน ควรมีการอบรมและพัฒนาความรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องในประเด็นสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิ และความรับผิดชอบฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถตระหนักและประเมินผลทางกฎหมายของการตัดสินใจได้อย่างรอบด้าน

(6) ส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักนิติธรรมและความโปร่งใส สถานศึกษาควรมุ่งสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการให้เหตุผลในการตัดสินใจ การเปิดเผยข้อมูล และการตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้บริหาร ผู้เรียน และสังคม และยกระดับความชอบธรรมของการบริหารในระยะยาว

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการและการศึกษาต่อไป การศึกษาต่อไปควรมุ่งเน้นการวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบของการใช้อำนาจบริหารในสถานศึกษาต่อสิทธิของผู้เรียน รวมถึงการวิเคราะห์คำพิพากษาและแนวโน้มของศาลที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา เพื่อพัฒนากรอบทฤษฎีและแนวปฏิบัติให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1606/2559

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 218/2548

ชัยภัทร ทังทอง. (2558). การใช้อำนาจดุลพินิจในนิติกรรมทางปกครองและความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.

วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ชุดิกาญจน์ สายอุตสาห. (2561). ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. รมยสาร, 16(3), 49-62.

ธนู ทดแทนคุณ, สิริสุข อันตรเสน, รัชฎะ สมรทินกร และ ศิริเกษ วาทยานนท์. (2568). สถาบันการศึกษา กับ ประเด็นสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์, 10(2), 730-746.

เนติ ปิ่นมณี. (2564). ปัญหาทางกฎหมายในคดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำ ศึกษากรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์, 5(2), 222-233.

บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. (2558). เอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายปกครอง (Administrative Law). พิมพ์ครั้งที่ 1. เชียงใหม่: คี แอนท์ พรินต์.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปภาณณ ปักกรกรินทร์. (2566). ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน. วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ, 15(2), 151-174.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก, 1-24.

ยุคลธร เตชะวนากร. (2566). การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทย. วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา, 5(4), 1-23.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 1-90.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2568). เปิดคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับเต็ม ให้ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยทรงผมนักเรียนทันที ไม่เหมาะสมกับสมัยนิยม เป็นการละเมิดสิทธิบนเนื้อตัวเกินเหตุ. เรียกใช้เมื่อ 23 มีนาคม 2569 จาก <https://tlhr2014.com/archives/73580>

สมบัติ โชติวงศ์. (2552). ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ศึกษากรณีตามมาตรา 15 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. (2567). สรุปรายการประชุมสภา วาระการรับทราบรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่แอมเนสตี้ประเทศไทยร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เรียกใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://www.amnesty.or.th/news/2024/03/>

Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949. (2025). Published by: German Bundestag Public Relations Division.

Carol Harlow. (2006). Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. The European Journal of International Law, 17(1), 187-214.

Dicey, A.V., (1915). Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London: McMillan and Co. Page numbers are from the 1982 version based on the 8th edition (1915), Indianapolis:Liberty Classics.

Filip Horák. (2022). Human Dignity in Legal Argumentation: A Functional Perspective. European Constitutional Law Review, 18(2), pp. 237 – 263.

Judgments of the Supreme Court. (1996). 1995(Gyo-Tsu)74. Case to revocation of a disposition to deny promotion, revocation of a disposition to order dismissal from school, etc. Retrieved February 5, 2026. From <https://www.courts.go.jp/english/Judgments/search/294/index.html>

- Nora Hedling. (2011). **A Practical Guide to Constitution Building: Principles and Cross-cutting Themes**. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Stockholm Sweden.
- Porat, Iddo. (2018). **Proportionality**. in Grote, R, Lachenmann, F, and Wolfrum, R, (eds), Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law (Oxford University Press).
- Robert Alexy. (2003). **Constitutional Rights, Balancing, and Rationality**. Ratio Juris. 16(2), 131-140.
- Vicki C. Jackson. (2015). **Constitutional Law in an Age of Proportionality**. THE YALE LAW JOURNAL, 124(3094), 3094-3196.
- Vladislava Stoyanova. (2020). **Fault, knowledge and risk within the framework of positive obligations under the European Convention on Human Rights**. Leiden Journal of International Law, 33(3), pp. 601 – 620.
- Supreme Court of the United States. **U.S. Reports: Tinker v. Des Moines School Dist., 393 U.S. 503 (1969)**. Library of Congress. Library of Congress. Retrieved February 5, 2026. From <https://www.loc.gov/item/usrep393503/>
- Supreme Court of the United States. **U.S. Reports: Goss v. Lopez, 419 U.S. 565 (1975)**. Library of Congress. Library of Congress. Retrieved February 5, 2026. From <https://www.loc.gov/item/usrep419565/>
- Zaatan, F. Z., & Wallrabenstein, A. (2018). **The impact of the German Federal Constitutional Court on the educational agenda: Freedom of faith in the German educational system**. CPG Online. Retrieved February 5, 2026. From <https://cpg-online.de/the-impact-of-the-german-federal-constitutional-court-on-the-educational-agenda-freedom-of-faith-in-the-german-educational-system/>