การบริหารสถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง : การบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนกับภาวะผู้นำของผู้บริหารการศึกษา

EDUCATIONAL INSTITUTION ADMINISTRATION AS AN EXERCISE OF ADMINISTRATIVE POWER : INTEGRATING PUBLIC LAW PRINCIPLES WITH EDUCATIONAL LEADERSHIP

อภิภัสร์ ปาสานะเก*, พวงผกา ทาปลัด, จุฑารัตน์ ลิ้มสวัสดิ์, สิรภัทร โกลากุล, ชัยวัฒน์ ป้อมพิทักษ์ และ สาลินี ลิขิตพัฒนะกุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม และ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

Apipat Pasanaga*, Puangpaka Thapalad, Jutharat Limsawad, Sirapat Kolakul, Chaiwat Pomphithak and Salinee Likitpattanakul

Faculty of Law, Sripatum University, Mahamakut Buddhist University, Mahamakut Buddhist University, Mahamakut Buddhist University, Faculty of Law, Sripatum University and Mahamakut Buddhist University

*Corresponding Author E-mail : apipat.pasanaga@gmail.com

(วันที่รับบทความ : มีนาคม 19, 2569 ; วันแก้ไขบทความ : เมษายน 8, 2569 ; วันตอบรับบทความ : เมษายน 9, 2569)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการบริหารสถานศึกษาในฐานะการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษา โดยบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับแนวคิดภาวะผู้นำของผู้บริหารการศึกษา เพื่ออธิบายสถานะ บทบาท และความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษา การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กรอบแนวคิดทางกฎหมายและการบริหารที่เกี่ยวข้อง และสังเคราะห์แนวทางเชิงบูรณาการที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย การวิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสารเชิงกฎหมาย ควบคู่กับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ โดยศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย หลักกฎหมายมหาชน ทฤษฎีภาวะผู้นำทางการศึกษา งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง และแนวปฏิบัติจากต่างประเทศ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เชิงบูรณาการระหว่างกฎหมายและการบริหารการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากร แต่ระบบการบริหารและการพัฒนาผู้บริหารยังขาดการบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การใช้อำนาจในทางปฏิบัติมีความเสี่ยงต่อความไม่ชอบด้วยกฎหมายและขาดความชอบธรรมเชิงนิติธรรม และยังพบว่าประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับการกำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาผ่านหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จึงเสนอแนะให้ประเทศไทยยกระดับการบริหารสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งพัฒนา “ภาวะผู้นำเชิงกฎหมาย” ของผู้บริหาร ควบคู่กับการปรับปรุงหลักสูตรการอบรมให้ครอบคลุมกฎหมายมหาชน การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทางปกครองในสถานศึกษา และการส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิด และความยั่งยืนของระบบการศึกษาในระยะยาว

คำสำคัญ : การบริหารสถานศึกษา, อำนาจทางปกครอง, กฎหมายมหาชน, ภาวะผู้นำทางการศึกษา, หลักนิติธรรม

Abstract

This article examines the administration of educational institutions as an exercise of administrative power, which directly affects the rights and freedoms of students and educational personnel. It integrates principles of public law with the concept of educational leadership in order to elucidate the legal status, roles, and responsibilities of school administrators. The study aims to analyze relevant legal and administrative frameworks and to synthesize an integrated approach appropriate to the Thai context. The research employs a doctrinal legal research methodology, combined with comparative analysis, by examining statutory provisions, public law principles, theories

of educational leadership, related academic literature, and international practices, with the objective of developing an integrated body of knowledge bridging law and educational administration.

The findings reveal that school administrators function as administrative authorities whose decisions have direct legal implications for the rights and freedoms of students and personnel. However, existing administrative structures and leadership development systems lack a systematic integration of public law principles. Consequently, the exercise of administrative power in practice is susceptible to unlawfulness and deficits in legal legitimacy under the rule of law. The study further finds that developed countries emphasize the regulation of administrative authority through the rule of law, the principle of proportionality, and effective accountability mechanisms. Accordingly, it is recommended that Thailand systematically enhance school administration by fostering "legal-conscious leadership" among administrators, revising training curricula to incorporate public law, establishing standardized administrative procedures within schools, and promoting an organizational culture grounded in the rule of law. These measures aim to strengthen transparency, accountability, and the long-term sustainability of the education system.

Keywords : Educational Administration, Administrative Power, Public Law, Educational Leadership, Rule of Law

1. บทนำ

ในรัฐสมัยใหม่ การจัดการศึกษาไม่อาจมองเป็นเพียงกิจกรรมทางวิชาชีพหรือการบริหารทั่วไป หากเป็น "การใช้อำนาจของรัฐ" รูปแบบหนึ่งที่ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิ เสรีภาพ และสถานะทางกฎหมายของบุคคลจำนวนมาก ทั้งผู้เรียน ผู้ปกครอง ครู และบุคลากรทางการศึกษา สถานศึกษาของรัฐจึงมิได้เป็นเพียงองค์กรทางวิชาการที่เป็นกลาง แต่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรืออย่างน้อยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2557 : 143) การตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง การกำหนดระเบียบ การใช้ดุลพินิจทางวินัย หรือการบริหารทรัพยากร ล้วนมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชนและหลักนิติธรรม ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างนี้ทำให้บทบาทของผู้บริหารเปลี่ยนจาก "ผู้จัดการทางการศึกษา" ไปสู่ "ผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับจุลภาค" ซึ่งต้องเผชิญความท้าทายทั้งด้านประสิทธิภาพและความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจไปพร้อมกัน อย่างไรก็ดี งานศึกษาทางวิชาการหลายชิ้นสะท้อนว่า การพัฒนาผู้บริหารการศึกษาในประเทศไทยยังให้น้ำหนักกับสมรรถนะด้านการบริหารองค์กรและภาวะผู้นำเชิงการจัดการมากกว่าความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและความรับผิดในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น งานของกิจจา กสิกรรม (2561 : 87–88) พบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดชลบุรีอยู่ในระดับสูง และแตกต่างกันตามวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และขนาดสถานศึกษา โดยผู้บริหารที่มีคุณสมบัติดังกล่าวสูงกว่ามักแสดงศักยภาพด้านภาวะผู้นำได้ชัดเจนยิ่งกว่า ขณะเดียวกัน งานของ Thawatchai Suksai ซึ่งพัฒนาแบบจำลองภาวะผู้นำดิจิทัลในบริบทประเทศไทย 4.0 ก็ชี้แนวโน้มคล้ายกัน (Suksai, T. et al., 2021 : 11) กล่าวคือ การพัฒนาผู้บริหารมุ่งไปที่วิสัยทัศน์ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล วัฒนธรรมองค์กร และการบริหารเชิงระบบ มากกว่ามิติทางกฎหมายของการใช้อำนาจ ผลคือการตัดสินใจเชิงบริหารในบางกรณีอาจไม่เชื่อมโยงกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกปกครอง จนนำไปสู่การใช้อำนาจที่กระทบสิทธิของผู้เรียนและบุคลากรโดยขาดกระบวนการรับฟังหรือดุลพินิจที่เป็นธรรม สถานการณ์นี้จึงสะท้อนช่องว่างเชิงโครงสร้างระหว่างกรอบคิดภาวะผู้นำทางการศึกษากับหลักการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งยังไม่ถูกบูรณาการอย่างเป็นระบบในโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของไทย สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเชิงโครงสร้างของการบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับภาวะผู้นำของผู้บริหารการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากช่องว่างเชิงองค์ความรู้และการออกแบบระบบพัฒนาผู้บริหารก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการใช้อำนาจอย่างมีความชอบธรรม ทั้งในมิติของการขาดหลักเกณฑ์กำกับดุลพินิจที่ชัดเจนและการไม่ตระหนักถึงผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกปกครอง อย่างไรก็ตาม การบูรณาการดังกล่าวมิได้ปราศจากข้อจำกัด เนื่องจากการยึดโยงกับกรอบกฎหมายอาจลดความคล่องตัวในการบริหาร เพิ่มภาระเชิงกระบวนการ และก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างประสิทธิภาพกับความถูกต้องตามกฎหมาย แต่ในทาง

กลับกัน การบูรณาการย่อมก่อให้เกิดคุณูปการเชิงระบบ โดยช่วยเสริมสร้างความชอบธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดในการใช้อำนาจ ลดความเสี่ยงต่อข้อพิพาท และยกระดับคุณภาพการตัดสินใจให้ตั้งอยู่บนหลักเหตุผลและความเป็นธรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารสถานศึกษาภายใต้หลักนิติธรรมในสังคมประชาธิปไตยร่วมสมัย

ในมิติของกฎหมายมหาชน การใช้อำนาจทางปกครองตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่าอำนาจรัฐทุกระดับต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและต้องสามารถอธิบายความชอบธรรมได้ทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่และผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน (Dyzenhaus, 2005 : 127) โดยหลักนิติธรรมในความหมายร่วมสมัยได้ขยายขอบเขตจากเพียงการมีฐานกฎหมายรองรับไปสู่การกำหนดให้การใช้อำนาจต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล ได้สัดส่วน ไม่เลือกปฏิบัติ และเปิดให้ตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุรพล ศรีวิทยา และคณะ, 2558 : 26) เมื่อพิจารณาในบริบทการบริหารสถานศึกษา ผู้บริหารมิได้มีสถานะเพียงผู้นำเชิงนโยบายหรือผู้จัดการองค์กร หากแต่เป็น “ผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับจุลภาค” ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลผูกพันต่อสิทธิและสถานะทางกฎหมายของผู้เรียนและบุคลากร เช่น การลงโทษทางวินัย การกำหนดข้อจำกัดด้านพฤติกรรม หรือการบริหารสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา การขาดกรอบคิดทางกฎหมายมหาชนจึงอาจทำให้การใช้อำนาจเอนเอียงไปสู่ลักษณะอำเภอใจหรือเชิงบริหารนิยม (Managerialism) โดยไม่ตระหนักถึงข้อจำกัดของอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ ฟร. 24/2563 ซึ่งเพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยทรงผมนักเรียน เนื่องจากเป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพในร่างกายของผู้เรียนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่สอดคล้องกับหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ศาลปกครอง, 2568) อันสะท้อนให้เห็นว่าการใช้อำนาจในสถานศึกษาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ ดังนั้น การบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับภาวะผู้นำทางการศึกษาจึงมิใช่เพียงการเพิ่มข้อจำกัดทางกฎหมาย หากเป็นการปรับฐานคิดของการบริหารให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เสริมสร้างความชอบธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดในการใช้อำนาจ ตลอดจนยกระดับคุณภาพการตัดสินใจให้ตั้งอยู่บนหลักเหตุผลและความเป็นธรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารสถานศึกษาในรัฐประชาธิปไตยร่วมสมัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารสถานศึกษาในฐานะการใช้อำนาจทางปกครอง โดยมุ่งบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับแนวคิดภาวะผู้นำของผู้บริหารการศึกษา เพื่อสร้างกรอบการอธิบายและการบริหารที่เชื่อมโยงประสิทธิภาพเชิงการจัดการเข้ากับความชอบธรรมเชิงกฎหมาย การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร โดยวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายมหาชน แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารการศึกษา ตลอดจนงานวิชาการและแนวปฏิบัติในต่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย เริ่มจากการวางกรอบสถานะของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ก่อนวิเคราะห์หลักกฎหมายมหาชนที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว เชื่อมโยงกับภาวะผู้นำทางการศึกษาในยุคปัจจุบัน และนำเสนอการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อสกัดบทเรียนเชิงหลักการ โดยมุ่งหวังที่จะยกระดับความเข้าใจเชิงวิชาการเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาในฐานะกิจกรรมทางกฎหมายและการเมืองรูปแบบหนึ่ง พร้อมเสนอแนวทางเชิงนโยบายและเชิงวิชาการเพื่อพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้สามารถใช้อำนาจทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในรัฐประชาธิปไตยร่วมสมัย

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

2.1 ความหมายของ “อำนาจทางปกครอง” และสถานะของผู้บริหารสถานศึกษาในระบบกฎหมายปกครอง แนวคิด “อำนาจทางปกครอง” เป็นแกนกลางของกฎหมายมหาชนในการอธิบายบทบาทของฝ่ายบริหารซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินกิจการสาธารณะและใช้อำนาจที่มีผลผูกพันต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชน โดยมีลักษณะเป็นอำนาจฝ่ายเดียวที่ตั้งอยู่บนฐานกฎหมาย มิใช่อำนาจบริหารภายในทั่วไป แต่เป็นอำนาจสาธารณะที่ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม อันรวมถึงความชอบด้วยกฎหมาย ความมีเหตุผล ความได้สัดส่วน และการตรวจสอบได้ ในรัฐสมัยใหม่ภารกิจฝ่ายปกครองขยายตัวตามบทบาทของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข ผังเมือง และสิ่งแวดล้อม ทำให้การใช้อำนาจมีผลกระทบต่อสิทธิมากขึ้น กฎหมายปกครองจึงทำหน้าที่กำหนดโครงสร้าง ควบคุม และตรวจสอบเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเอกชน (Council of Europe, 1996 : 7) ในบริบทการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะของผู้ใช้อำนาจทางปกครองอย่างชัดเจน เนื่องจากการตัดสินใจหลายประการมีผลทางกฎหมายต่อบุคคลภายนอก เช่น การลงโทษทางวินัย การวินิจฉัยข้อพิพาท การจัดสรรทรัพยากร และการกำหนด

เงื่อนไขการเข้าถึงการศึกษา จึงมีสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองไม่ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้โดยตรงหรือโดยนัย โดยเฉพาะภายใต้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งกระทบสิทธิบุคคล ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ส่งผลให้การบริหารสถานศึกษามีลักษณะเป็นกิจกรรมทางกฎหมาย มิใช่เพียงการบริหารเชิงองค์กร

2.2 แนวคิดรัฐปกครอง (Administrative State) กับการจัดการศึกษา แนวคิดรัฐปกครองเป็นกรอบอธิบายพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ที่ฝ่ายบริหารมีบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงนโยบาย การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายผ่านองค์กรทางปกครองหลายระดับ รัฐจึงต้องจัดวางโครงสร้างและมอบอำนาจให้หน่วยงานดำเนินกิจการสาธารณะ ควบคู่กับการกำกับควบคุมเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของบุคคล (วรพล มาลสุขุม, 2564 : 584) ในภาคการศึกษา การบริหารสถานศึกษาจึงเป็นกลไกของรัฐปกครองที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้บริหารจึงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐระดับจุลภาคซึ่งการตัดสินใจส่งผลต่อสิทธิและโอกาสของประชาชนจำนวนมาก จึงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนและการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษา ในกฎหมายมหาชน หลัก “อำนาจ หน้าที่ และความรับผิด” เป็นโครงสร้างสำคัญของการใช้อำนาจรัฐ โดยอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นอำนาจสาธารณะที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม มิใช่สิทธิส่วนบุคคล การใช้อำนาจจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความได้สัดส่วน และความเป็นธรรม ผู้บริหารมีบทบาทในการออกคำสั่งที่มีผลผูกพัน เช่น การพิจารณาวินัยครู การกำหนดสิทธิทางการศึกษา และการบริหารบุคลากร จึงต้องสามารถให้เหตุผลได้อย่างชอบธรรม หากใช้อำนาจโดยปราศจากฐานข้อเท็จจริงหรือขัดต่อกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดทางปกครอง ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อบ.19/2559 อบ.39/2560 อบ.33/2560 และ อบ.99/2563 ซึ่งวางหลักให้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งและต้องมีเหตุผลรองรับคำสั่ง แต่ในคดีดังกล่าว ผู้บริหารพิจารณาจากข้อมูลไม่เพียงพอ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ทัศนะ ศรีปัตตา, 2567 : 179-180) สะท้อนว่าการใช้อำนาจต้องสอดคล้องกับหน้าที่ มิฉะนั้นย่อมเกิดความรับผิดเพื่อคุ้มครองสิทธิและธำรงหลักนิติธรรม

2.4 การบริหารสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐโดยปริยาย แนวคิดผู้ใช้อำนาจรัฐโดยปริยายเป็นพัฒนาการของกฎหมายมหาชนที่ขยายขอบเขตการควบคุมไปยังกิจกรรมสาธารณะที่มิได้ดำเนินการโดยรัฐโดยตรง แต่เกิดจากการมอบหมายให้บุคคลหรือองค์กรอื่นดำเนินการ โดยสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งให้ความหมาย “หน่วยงานทางปกครอง” ครอบคลุมหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 2542 : 1) การมอบอำนาจอาจอยู่ในรูปการโอนอำนาจ การมอบหมายบางส่วน (delegation de competence) หรือการมอบหมายลงนาม (delegation de signature) ซึ่งสะท้อนความจำเป็นในการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (ศิรินันท์ โต๊ะนาค, 2560 : 18-19)

ในภาคการศึกษา แนวคิดนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดการศึกษาไม่ได้จำกัดเฉพาะรัฐ แต่รวมถึงสถานศึกษาเอกชนตาม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 24 และมาตรา 39 (2), (3) และ (5) ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการในการบริหารบุคลากร ควบคุมผู้เรียน และจัดทำเอกสารทางการศึกษา (พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550, 2551 : 40) การใช้อำนาจดังกล่าวอาจกระทบสิทธิของบุคคลและมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจึงสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่งผลให้แม้สถานศึกษาจะเป็นเอกชน แต่เมื่อใช้อำนาจตามกฎหมาย การบริหารย่อมอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชนและหลักนิติธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา

3.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่มีความใกล้เคียงกับหลักนิติรัฐ แต่มีความแตกต่างในเชิงที่มาและบริบทของระบบกฎหมาย (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2551 : 409) หลักการนี้ทำหน้าที่เป็นกรอบในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ รวมถึงอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง โดยมีพัฒนาการจากแนวคิดการปกครองภายใต้กฎหมายไปสู่แนวคิดร่วมสมัยที่เน้นความยุติธรรม ความแน่นอน ความสามารถในการคาดหมาย และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ในทางทฤษฎี Albert Venn Dicey เสนอว่าทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้ศาลเดียวกัน (Dicey, 1915 : 114) หลักดังกล่าวจึงเป็นรากฐานของระบบกฎหมายสมัยใหม่ที่มุ่งป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

และส่งเสริมความเสมอภาค สำหรับประเทศไทย หลักนิติธรรมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560 : 4) หลักนี้จึงมิใช่เพียงแนวคิดเชิงทฤษฎี แต่เป็นบรรทัดฐานที่ผูกพันองค์กรรัฐทุกประเภท ในบริบทของสถานศึกษา ผู้บริหารต้องใช้อำนาจบนฐานของกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ พร้อมทั้งเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียนและบุคลากร หากละเลยหลักดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรมและบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อระบบการศึกษาของรัฐ

3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง (Principle of Legality) หลักความชอบด้วยกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจจากกฎหมาย และต้องดำเนินการภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556 : 275) หลักนี้สะท้อนแนวคิดสำคัญของกฎหมายมหาชนว่า “ไม่มีอำนาจใดปราศจากกฎหมายรองรับ” (nulla potestas sine lege) (Lutfiadi, et al., 2026 : 737) ในระบบกฎหมายไทย หลักดังกล่าวได้รับการรับรองผ่านพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง การใช้ดุลพินิจ และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา หลักนี้มีผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจในหลายด้าน เช่น การออกคำสั่งทางวินัย การกำหนดระเบียบ การบริหารบุคลากร และการจัดสรรทรัพยากร โดยต้องอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจน เช่น กฎหมายการศึกษาหรือกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หากใช้อำนาจโดยไม่มีฐานกฎหมายหรือเกินขอบเขตย่อมถือเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ซึ่งอาจนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งหรือความรับผิดทางกฎหมายในภายหลัง หลักนี้จึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงการบริหารสถานศึกษากับหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

3.3 หลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค และหลักความเป็นธรรมทางปกครอง หลักทั้งสามเป็นกลุ่มหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้ควบคุม “คุณภาพ” ของการใช้อำนาจทางปกครอง ไม่เพียงตรวจสอบว่ามีฐานอำนาจหรือไม่ แต่ยังประเมินความเหมาะสม ความจำเป็น และความเป็นธรรมของมาตรการ โดยมีพัฒนาการจากกฎหมายปกครองยุโรป โดยเฉพาะเยอรมนีและสหภาพยุโรป (Georg Nolte, 1994 : 191)

หลักความได้สัดส่วนกำหนดให้การใช้อำนาจต้องผ่านการพิจารณา 3 ระดับ ได้แก่ ความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายต่อสิทธิ (Robert Alexy, 2014 : 52) ในบริบทสถานศึกษา หลักนี้มีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการทางวินัยหรือการควบคุมพฤติกรรมผู้เรียน โดยมาตรการต้องไม่รุนแรงเกินความจำเป็น

หลักความเสมอภาคกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลในสถานการณ์เดียวกันอย่างเท่าเทียม และหากมีการปฏิบัติแตกต่างต้องมีเหตุผลอันสมควร ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 27 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560 : 8) หลักนี้จึงมีผลต่อการตัดสินใจด้านวินัย การประเมินผล และการให้โอกาสทางการศึกษา

ส่วนหลักความเป็นธรรมทางปกครองเป็นหลักประกันเชิงกระบวนการ โดยกำหนดให้การใช้อำนาจต้องเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบรับฟังและโต้แย้งก่อนมีคำสั่ง เช่น การแจ้งเหตุผลและการรับฟังความเห็น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 30 (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, 2539 : 9)

หลักทั้งสามร่วมกันทำให้การบริหารสถานศึกษาเป็นกระบวนการที่ยึดโยงกับเหตุผล ความเป็นธรรม และการเคารพสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นหัวใจของการบริหารภายใต้หลักนิติธรรม

3.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เรียนและบุคลากรทางการศึกษา การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นแกนกลางของการบริหารสถานศึกษา เนื่องจากการตัดสินใจของผู้บริหารมีผลโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รับรองสิทธิในการศึกษา สิทธิในความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะมาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 54 ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรอบจำกัดการใช้อำนาจของผู้บริหารมิให้ละเมิดสิทธิ ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารมีอำนาจกำหนดมาตรการที่อาจกระทบต่อสิทธิ เช่น การลงโทษทางวินัย การพักการเรียน การย้ายครู หรือการประเมินผล ดังนั้น การใช้อำนาจต้องพิจารณาทั้งด้านเนื้อหาและกระบวนการ โดยต้องมีฐานกฎหมายชัดเจน มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และใช้มาตรการเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังวางหลักสำคัญ เช่น การมีส่วนร่วม (มาตรา 8) ความเสมอภาค (มาตรา 10) และการยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (มาตรา 22) (พระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542, 2542 : 4-7) การนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้จึงช่วยเปลี่ยนบทบาทของผู้บริหารจาก “ผู้ควบคุม” ไปสู่ “ผู้ใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิ” ซึ่งเป็นหัวใจของภาวะผู้นำทางการศึกษาภายใต้หลักนิติธรรม

3.5 ผลทางกฎหมายเมื่อผู้บริหารสถานศึกษาใช้อำนาจโดยไม่ชอบ เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดผลทางกฎหมายทั้งต่อคำสั่งและต่อผู้ใช้อำนาจ ในทางกฎหมายปกครอง คำสั่งที่ขาดฐานอำนาจ ใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความเป็นธรรมทางปกครอง อาจเป็นโมฆะหรือถูกเพิกถอนโดยศาลปกครอง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ นอกจากผลต่อคำสั่งแล้ว ผู้บริหารอาจต้องรับผิดทางปกครอง ทางแพ่ง และในบางกรณีอาจรวมถึงทางอาญา หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และมาตรา 8 เปิดช่องให้หน่วยงานไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, 2539 : 26) ผลทางกฎหมายดังกล่าวสะท้อนว่า อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นอำนาจที่ผูกพันกับความรับผิดโดยตรง การขาดความรู้หรือความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชนจึงไม่เพียงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ยังอาจนำไปสู่ความรับผิดส่วนบุคคล

ดังนั้น การบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับการพัฒนาภาวะผู้นำทางการศึกษาจึงมีความจำเป็นทั้งในเชิงระบบและเชิงป้องกัน เพื่อให้การใช้อำนาจในสถานศึกษามีความชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในรัฐประชาธิปไตย

4. ภาวะผู้นำของผู้บริหารการศึกษาภายใต้กรอบกฎหมายมหาชน

4.1 แนวคิดภาวะผู้นำทางการศึกษา (Educational Leadership) ในยุคปัจจุบัน แนวคิดภาวะผู้นำทางการศึกษาในยุคปัจจุบันได้เคลื่อนจากกรอบการบริหารแบบสั่งการและควบคุม (Command-and-control) ไปสู่การนำเชิงคุณค่า การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยเน้นบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำที่กำหนดทิศทางองค์กร ส่งเสริมวัฒนธรรมและระเบียบวินัย สร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก และหล่อหลอมสภาพแวดล้อมของโรงเรียนให้เป็นมิตรและมีเป้าหมายร่วมกัน (Khairan, et al., 2024 : 17) ภาวะผู้นำทางการศึกษาในความหมายร่วมสมัยจึงมิได้จำกัดอยู่ที่ประสิทธิภาพเชิงการจัดการ หากครอบคลุมถึงความชอบธรรมของการตัดสินใจและความไว้วางใจจากสังคมด้วย ในบริบทของรัฐประชาธิปไตย การบริหารสถานศึกษาเป็นพื้นที่ที่เชื่อมโยงการใช้อำนาจรัฐเข้ากับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยตรง ผู้บริหารจึงมิใช่เพียงผู้นำเชิงองค์กร แต่ต้องตระหนักถึงสถานะของตนในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่อาจกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และโอกาสทางการศึกษาของบุคคลจำนวนมาก ภาวะผู้นำยุคใหม่จึงต้องให้ความสำคัญกับมิติทางกฎหมายและจริยธรรมควบคู่กับความสามารถในการบริหาร อย่างไรก็ดี งานวิชาการด้านการบริหารการศึกษาจำนวนมากยังมุ่งพัฒนาภาวะผู้นำในมิติทักษะการจัดการ การสื่อสาร และการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก (อณิชา มาลี และคณะ, 2568 : 183-184) โดยมองกฎหมายในฐานะข้อจำกัดมากกว่ากรอบคุณค่า ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างทฤษฎีภาวะผู้นำกับความเป็นจริงของการใช้อำนาจทางปกครองในสถานศึกษา ช่องว่างดังกล่าวจึงเป็นจุดตั้งต้นสำคัญของการบูรณาการภาวะผู้นำทางการศึกษากับหลักกฎหมายมหาชนเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการใช้อำนาจรัฐในรัฐสมัยใหม่

4.2 บทบาทผู้นำเชิงจริยธรรมและผู้นำภายใต้หลักนิติธรรม ผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical leadership) เป็นแนวคิดที่เน้นการนำองค์กรด้วยคุณค่า ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบต่อผลกระทบของการตัดสินใจต่อผู้อื่น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทการศึกษาเพราะสถานศึกษาเป็นพื้นที่หล่อหลอมคุณค่าทางสังคมและศีลธรรมของผู้เรียน ผู้นำที่ขาดจริยธรรมย่อมกระทบต่อความชอบธรรมขององค์กรและความไว้วางใจของสังคม อย่างไรก็ตาม ในรัฐสมัยใหม่ จริยธรรมเพียงอย่างเดียวไม่อาจรับรองความชอบธรรมของการใช้อำนาจได้ ผู้นำทางการศึกษาจึงต้องเป็น “ผู้นำภายใต้หลักนิติธรรม” ไปพร้อมกัน กล่าวคือ ต้องตระหนักว่าการใช้อำนาจทุกประการต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย มีเหตุผลรองรับ และตรวจสอบได้ หลักนิติธรรมจึงทำหน้าที่เป็นจริยธรรมของกฎหมาย (Morality of law) ซึ่งเชื่อมคุณค่าเชิงนามธรรม เช่น ความเป็นธรรมและความเสมอภาค เข้ากับมาตรฐานการใช้อำนาจที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, 2556 : 5) สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา บทบาทดังกล่าวหมายถึงการตัดสินใจเชิงบริหารที่ไม่เพียง “ดี” ในเชิงคุณค่า แต่ต้อง “ชอบ” ในเชิงกฎหมายด้วย การบูรณาการผู้นำเชิงจริยธรรมเข้ากับผู้นำภายใต้หลักนิติธรรมจึงช่วยลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเสริมสร้างความชอบธรรมเชิงสถาบันให้แก่การบริหาร

สถานศึกษา เมื่อผู้บริหารสามารถอธิบายการตัดสินใจได้ทั้งเชิงคุณค่าและเชิงกฎหมาย ภาวะผู้นำทางการศึกษาย่อมพัฒนาไปสู่รูปแบบที่รับผิดชอบ โปร่งใส และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4.3 ความจำเป็นของ “ภาวะผู้นำเชิงกฎหมาย” (Legal-based Leadership) ภายใต้โครงสร้างรัฐสมัยใหม่ที่การจัดการศึกษาถูกกำกับผ่านกลไกทางกฎหมายและระบบราชการอย่างเข้มข้น แนวคิดเรื่อง “ภาวะผู้นำเชิงกฎหมาย” จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบริหารสถานศึกษาในยุคปัจจุบัน ภาวะผู้นำลักษณะนี้มิได้หมายถึงการหลีกเลี่ยงการตัดสินใจ หากหมายถึงการนำองค์กรบนฐานความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อสถานะทางกฎหมายของผู้บริหาร ขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจในแต่ละครั้ง แนวคิดดังกล่าวสะท้อนความพยายามเชื่อมศาสตร์การบริหารการศึกษากับกฎหมายมหาชน โดยมองว่ากฎหมายมิใช่ข้อจำกัดของภาวะผู้นำ แต่เป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ทำให้การใช้อำนาจมีความชอบธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ การบริหารสถานศึกษาจึงต้องดำเนินไปภายใต้กรอบกฎหมายการศึกษา ซึ่งกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา วางหลักเกณฑ์การบริหาร และกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลในระบบการศึกษา ในเชิงทฤษฎี ภาวะผู้นำเชิงกฎหมายตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองซึ่งต้องรับผิดทั้งต่อผลลัพธ์ของการตัดสินใจและต่อความชอบธรรมของกระบวนการ การตัดสินใจทางบริหารจึงต้องอธิบายได้ว่ามีฐานอำนาจตามกฎหมายใด ใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักความเป็นธรรมทางปกครอง ภาวะผู้นำเชิงกฎหมายจึงต่างจากภาวะผู้นำที่เน้นเพียงทักษะการจัดการหรือคุณลักษณะส่วนบุคคล เพราะให้ความสำคัญกับเหตุผลทางกฎหมายเป็นฐานของการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ในบริบทของประเทศไทย แนวคิดนี้ยิ่งมีความจำเป็น เนื่องจากระบบการบริหารสถานศึกษาผูกพันกับกฎหมาย ระเบียบ และมาตรฐานวิชาชีพจำนวนมาก (Meeprom, K., and Chotchaipong, 2023 : 125-126) เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้บริหารที่ขาดความเข้าใจด้านกฎหมายจึงเสี่ยงต่อการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกระทบสิทธิของผู้เรียนและบุคลากรโดยไม่ตั้งใจ ดังนั้น ภาวะผู้นำเชิงกฎหมายจึงเป็นกลไกเชิงป้องกันที่ช่วยลดข้อพิพาททางปกครองและเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริหารสถานศึกษาในระยะยาว

4.4 การตัดสินใจเชิงบริหารที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและการตรวจสอบได้ การตัดสินใจเชิงบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นจุดตัดสำคัญระหว่างอำนาจ การบริหาร และกฎหมาย ในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ผู้บริหารไม่อาจตัดสินใจโดยยึดเพียงเหตุผลด้านประสิทธิภาพหรือความเหมาะสมเชิงนโยบาย แต่ต้องคำนึงถึงกรอบกฎหมายและความสามารถในการตรวจสอบถ่วงดุลด้วย การตัดสินใจเชิงบริหารภายใต้กรอบกฎหมายจึงต้องผ่านการพิจารณาอย่างน้อยสามมิติ ได้แก่ ฐานอำนาจทางกฎหมาย ความเหมาะสมและได้สัดส่วนของมาตรการ และความเป็นธรรมของกระบวนการ ในเชิงกฎหมายปกครอง การตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผล เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิรับฟัง และคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีอย่างเหมาะสม การละเลยกระบวนการดังกล่าวอาจทำให้การตัดสินใจไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง ความสามารถในการออกแบบกระบวนการตัดสินใจให้สอดคล้องกับกรอบกฎหมายจึงเป็นทักษะสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาในรัฐสมัยใหม่ นอกจากนี้ การตรวจสอบได้ (Accountability and reviewability) ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการตัดสินใจเชิงบริหารภายใต้หลักนิติธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องตระหนักว่าการใช้อำนาจของตนอาจถูกตรวจสอบผ่านการอุทธรณ์ทางปกครอง การตรวจสอบของหน่วยงานกำกับ หรือการพิจารณาของศาล การตัดสินใจที่สามารถอธิบายเหตุผลเชิงกฎหมายได้อย่างเป็นระบบจึงช่วยลดความเสี่ยงของความรับผิดและเสริมสร้างความชอบธรรมเชิงสถาบันให้แก่การบริหารสถานศึกษา

โดยสรุป ภาวะผู้นำของผู้บริหารการศึกษาภายใต้กรอบกฎหมายมหาชนมิใช่การจำกัดบทบาทผู้นำ หากเป็นการยกระดับภาวะผู้นำให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของการใช้อำนาจรัฐในสังคมประชาธิปไตย การบูรณาการภาวะผู้นำเชิงกฎหมายเข้ากับการบริหารสถานศึกษาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเคารพหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน

5. การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาและการใช้อำนาจทางปกครองกับต่างประเทศ

5.1 แนวทางการกำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในต่างประเทศ การกำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในประเทศพัฒนาแล้วสะท้อนพัฒนาการสำคัญของรัฐสมัยใหม่ที่เชื่อมการบริหารการศึกษาเข้ากับหลักกฎหมายมหาชนอย่างเป็นระบบ โดยมีจุดร่วมคือการยอมรับว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็น “ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง” ที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมทางกฎหมาย มิใช่เพียงผู้จัดการเชิงวิชาชีพหรือผู้นำเชิงนโยบาย แม้แต่ละประเทศจะมีโครงสร้างรัฐและระบบการศึกษาต่างกัน แต่กรอบกำกับล้วนตั้งอยู่บนฐานของหลักนิติธรรม ความรับผิด และการคุ้มครองสิทธิของผู้เรียนและบุคลากร

ในประเทศฝรั่งเศส ระบบการศึกษาตั้งอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐรวมศูนย์ที่รัฐกำกับดูแลอย่างเข้มแข็ง (OECD, 2020 : 3) ผู้บริหารสถานศึกษา เช่น chef d’établissement จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ และการใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองและการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐ (Conseil d’État) แม้ผู้บริหารจะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับวินัยนักเรียนหรือการบริหารบุคลากร แต่ต้องสอดคล้องกับหลัก légalité administrative และหลักความได้สัดส่วน เดิมคำสั่งบางอย่างถูกจัดเป็น “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” (mesures d’ordre intérieur) ซึ่งไม่อาจฟ้องศาลได้ ดังเช่นคดี Chapou อย่างไรก็ดี แนวคิดนี้ถูกปรับเปลี่ยนในคดี Kherouaa ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ซึ่งเกี่ยวกับระเบียบห้ามนักเรียนมุสลิมสวมผ้าคลุมศีรษะในชั้นเรียน (อานันท์ กระบวนศรี, 2567 : 17) ศาลวินิจฉัยว่าหากมาตรการภายในกระทบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพทางศาสนา ย่อมถูกฟ้องเพิกถอนได้ สะท้อนว่าการบริหารสถานศึกษาในฝรั่งเศสต้องอยู่ภายใต้หลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในประเทศเยอรมนี การกำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาได้รับอิทธิพลจากหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ซึ่งมุ่งจำกัดอำนาจรัฐผ่านกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) ผู้บริหารจึงถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองที่ต้องใช้อำนาจภายใต้หลักความได้สัดส่วน (Verhältnismäßigkeit) โดยเฉพาะเมื่อการตัดสินใจอาจกระทบสิทธิด้านการศึกษาและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม Article 1 และ Article 7 ของรัฐธรรมนูญเยอรมนี บทบาทของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ตัวอย่างคือคดี Fereshta Ludin หรือ “Kopftuchstreit” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2003 กรณีครูชาวมุสลิมถูกปฏิเสธการแต่งตั้งเพราะประกาศว่าจะสวมผ้าคลุมศีรษะระหว่างการสอน ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้เสรีภาพทางศาสนาที่ได้รับความคุ้มครองตาม Article 4 และฝ่ายบริหารไม่อาจห้ามได้หากไม่มีกฎหมายรองรับ (Federal Constitutional Court (Germany), 2003) คดีนี้ยืนยันว่าการตัดสินใจทางบริหารในสถานศึกษาต้องตั้งอยู่บนฐานกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเคร่งครัด

การบริหารสถานศึกษาในประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนฐานกฎหมายมหาชนที่ผสานการกระจายอำนาจกับการกำกับจากส่วนกลาง โดยผู้บริหารสถานศึกษามีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตาม Local Public Service Act ขณะที่การใช้อำนาจด้านการบริหารการศึกษาอยู่ภายใต้ School Education Act และการกำกับของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจและความรับผิดอย่างเป็นระบบ การใช้อำนาจทางวินัยจึงต้องสอดคล้องกับหลักความเหมาะสมและความเป็นธรรมทางปกครอง แนวคำพิพากษาของศาลญี่ปุ่นก็สะท้อนข้อจำกัดของดุลพินิจฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน เช่น คดีนักเรียนหญิงในจังหวัดโอซากาปี 2015 ซึ่งมีผมสีน้ำตาลโดยธรรมชาติแต่ถูกบังคับให้ย้อมผมสีดำซ้ำ ถูกข่มขู่ให้พ้นสภาพนักเรียน และถูกลบชื่อออกจากระบบ ก่อนนำไปสู่การฟ้องร้องในปี 2017 เรียกค่าเสียหาย 2.2 ล้านเยน ต่อมาศาลแขวงโอซากามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2021 ว่า แม้ระเบียบทรงผมอยู่ในดุลพินิจของโรงเรียน แต่การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเกินสมควรและขัดต่อความเหมาะสมทางสังคม จึงสั่งให้จังหวัดโอซากาชดใช้ค่าเสียหาย 330,000 เยน (BBC online, 2021) คดีนี้แสดงให้เห็นการถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเป็นรูปธรรม

ในสหราชอาณาจักร แม้ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับเดียว แต่การใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษายังคงถูกควบคุมอย่างเข้มงวดผ่านหลักกฎหมายมหาชน กลไก judicial review และกรอบสิทธิมนุษยชนตาม Human Rights Act 1998 ซึ่งถือว่าโรงเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นองค์กรสาธารณะที่ต้องใช้อำนาจโดยชอบด้วยเหตุผล เป็นธรรม และได้สัดส่วน คดี G v X School & Ors [2010] EWCA Civ 1 สะท้อนหลักการนี้อย่างชัดเจน เมื่อผู้ช่วยสอนอายุ 24 ปีถูกกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมต่อเยาวชนชายอายุ 15 ปีที่เข้าฝึกงานในโรงเรียน แม้พนักงานอัยการจะไม่ดำเนินคดีอาญา แต่คณะกรรมการโรงเรียนกลับดำเนินวินัยและเลิกจ้างโดยไม่อนุญาตให้มีทนายความเข้าร่วม ศาลอุทธรณ์จึงวินิจฉัยว่ากระบวนการดังกล่าวเกี่ยวพันโดยตรงกับสิทธิในการประกอบวิชาชีพในอนาคต เพราะ

อาจนำไปสู่การขึ้นบัญชีห้ามทำงานกับเด็กได้ (EMPLOYMENT CASES UPDATE, 2010) คดีนี้ชี้ว่าการกำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในสหราชอาณาจักรมิได้ยอมรับเพียงความถูกต้องเชิงรูปแบบ แต่เรียกร้องให้ทุกคำสั่งที่กระทบสิทธิผ่านมาตรฐานความเป็นธรรมเชิงกระบวนการและการตรวจสอบโดยศาลอย่างแท้จริง

จากการพิจารณาแนวทางของประเทศต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในต่างประเทศมีลักษณะร่วมสำคัญคือการยอมรับสถานะทางกฎหมายของผู้บริหารในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้เป็นกรอบควบคุมการบริหารอย่างจริงจัง แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญสำหรับการวิเคราะห์บทบาทของกฎหมายมหาชนและกลไกความรับผิดในระบบต่างประเทศ

5.2 บทบาทกฎหมายมหาชนในการควบคุมการบริหารการศึกษาในระบบต่างประเทศ กฎหมายมหาชนทำหน้าที่เป็นกรอบโครงสร้างหลักในการควบคุมการบริหารการศึกษาในระบบต่างประเทศ โดยกำหนดทั้ง “ขอบเขตอำนาจ” และ “มาตรฐานการใช้อำนาจ” ของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างชัดเจน แตกต่างจากการมองการบริหารการศึกษาเป็นเพียงกิจกรรมทางวิชาชีพ ประเทศพัฒนาแล้วจำนวนมากยอมรับว่าการตัดสินใจด้านการบริหารของสถานศึกษามีผลกระทบต่อสิทธิและสถานะทางกฎหมายของบุคคล จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายมหาชนอย่างเป็นระบบ

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายมหาชนทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจโดยตรงในการจัดตั้ง โครงสร้าง และกำกับสถานศึกษา ผู้บริหารเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบของรัฐอย่างเคร่งครัด การใช้อำนาจทางบริหารจึงถูกตรวจสอบได้ทั้งเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการโดยศาลปกครอง ซึ่งควบคุมให้การบริหารการศึกษาสอดคล้องกับหลัก égalité, légalité และ proportionnalité อย่างต่อเนื่อง บทบาทของกฎหมายมหาชนในระบบฝรั่งเศสจึงมุ่งรักษาความเป็นเอกภาพของนโยบายการศึกษาและคุ้มครองสิทธิของผู้เรียนในฐานะผู้ถูกปกครอง

ในระบบเยอรมัน กฎหมายมหาชนทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงบรรทัดฐานในการชั่งน้ำหนักระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล การบริหารสถานศึกษาต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) โดยเฉพาะบทบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ทำให้การใช้อำนาจของผู้บริหารถูกควบคุมอย่างเข้มงวดผ่านหลักความได้สัดส่วนและการตรวจสอบโดยศาลปกครอง กฎหมายมหาชนในระบบนี้จึงมิได้ทำหน้าที่เพียงกำหนดอำนาจหากยังเป็นมาตรวัดความชอบธรรมของการบริหารการศึกษาในเชิงคุณค่าด้วย

สำหรับประเทศญี่ปุ่น กฎหมายมหาชนมีบทบาทในการสร้างสมดุลระหว่างการบริหารแบบรวมศูนย์และการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น โดยกฎหมายการศึกษาและกฎหมายปกครองท้องถิ่นกำหนดกรอบอำนาจและความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน การควบคุมการบริหารจึงเกิดขึ้นผ่านทั้งกลไกภายในฝ่ายปกครองและการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรมมากกว่าการให้อิสระเชิงดุลพินิจแก่ผู้บริหาร

ในสหราชอาณาจักร บทบาทของกฎหมายมหาชนปรากฏเด่นผ่านหลัก Judicial review และกฎหมายสิทธิมนุษยชน ผู้บริหารสถานศึกษาและองค์กรกำกับการศึกษาถูกผูกพันให้ต้องเคารพหลักความสมเหตุสมผล ความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ และสิทธิขั้นพื้นฐานตาม Human Rights Act 1998 กฎหมายมหาชนจึงทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมเชิงนามธรรมที่มีพลังในการตรวจสอบการบริหารการศึกษา แม้จะไม่มีระบบศาลปกครองเฉพาะเช่นประเทศยุโรปภาคพื้นทวีป

5.3 กลไกการตรวจสอบและความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษา กลไกการตรวจสอบและความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษาในต่างประเทศสะท้อนแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบถ่วงดุลและความรับผิดหลายระดับ (Multi-layered accountability) โดยมิได้จำกัดการตรวจสอบไว้เพียงภายในฝ่ายบริหาร แต่ยังเปิดพื้นที่ให้ตุลาการและสาธารณชนเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นระบบ ในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ศาลปกครองทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา โดยศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมได้โดยตรง กลไกเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารต้องตระหนักถึงความเสี่ยงทางกฎหมายของการใช้อำนาจและปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน ในประเทศญี่ปุ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินควบคู่กันระหว่างกลไกภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยศาลยุติธรรม การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการฟ้องคดีปกครองเป็นช่องทางสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้เรียนและบุคลากร ขณะเดียวกัน ระบบความรับผิดทางวินัยและความรับผิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่รัฐยังทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันที่ช่วยลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจโดยมิชอบ สำหรับสหราชอาณาจักร กลไก Judicial review และระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารสถานศึกษาใน

ฐานะกิจกรรมของหน่วยงานสาธารณะ ผู้บริหารสถานศึกษาอาจถูกตรวจสอบทั้งในด้านความสมเหตุสมผล ความชอบด้วยกระบวนการ และการเคารพสิทธิมนุษยชนตาม Human Rights Act 1998 ความรับผิดในระบบนี้จึงมิได้จำกัดอยู่ที่ผลทางกฎหมายของคำสั่ง หากยังครอบคลุมถึงความรับผิดทางจริยธรรมและความรับผิดต่อสาธารณะด้วย กลไกการตรวจสอบและความรับผิดดังกล่าวสะท้อนแนวโน้มร่วมของรัฐสมัยใหม่ที่มองว่าการบริหารสถานศึกษาเป็นพื้นที่ของการใช้อำนาจรัฐที่ต้องถูกควบคุมอย่างจริงจัง การสร้างระบบความรับผิดที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างอำนาจการบริหารกับการคุ้มครองสิทธิภายใต้หลักนิติธรรม

5.4 บทเรียนเชิงหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้กับบริบทประเทศไทย บทเรียนจากระบบกฎหมายมหาชนของประเทศต่าง ๆ ชี้ให้เห็นแนวโน้มร่วมสำคัญว่า การบริหารสถานศึกษาถูกวางอยู่บนฐานของ “การใช้อำนาจทางปกครอง” ที่ต้องถูกจำกัดและควบคุมโดยกฎหมายอย่างเป็นระบบ ในประเทศฝรั่งเศส ผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลัก légalité administrative และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง โดยคดี Kherouaa ยืนยันว่ามาตรการภายในของโรงเรียนที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานสามารถถูกทบทวนโดยศาลได้ ขณะที่เยอรมนีเน้นหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) และหลักความได้สัดส่วน โดยคดี Fereshta Ludin แสดงให้เห็นว่าการจำกัดเสรีภาพทางศาสนาต้องมีฐานกฎหมายที่ชัดเจน มิอาจอาศัยดุลพินิจฝ่ายบริหารเพียงลำพัง ด้านญี่ปุ่นสะท้อนการผสานการกระจายอำนาจกับการกำกับจากส่วนกลาง โดยคดีนักเรียนโอซากาแสดงว่าศาลสามารถควบคุมการใช้อำนาจทางวินัยของโรงเรียนที่เกินสมควรได้ ส่วนสหราชอาณาจักรใช้กลไก Judicial review และหลัก Procedural fairness ดังปรากฏในคดี G v X School ที่เน้นว่ากระบวนการทางวินัยต้องเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างเคร่งครัด

เมื่อพิจารณาในบริบทประเทศไทย บทเรียนดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอเชิงหลักการสำคัญอย่างน้อยสามประการ ประการแรก ต้องกำหนดสถานะของผู้บริหารสถานศึกษาให้ชัดเจนในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และกำหนดกรอบการใช้อำนาจภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความได้สัดส่วน และความเป็นธรรมเชิงกระบวนการอย่างเป็นรูปธรรม ประการที่สอง ควรพัฒนากลไกตรวจสอบแบบหลายชั้น ทั้งการอุทธรณ์ภายใน องค์กรกำกับ และศาลปกครอง เพื่อสร้างระบบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ และประการที่สาม ต้องส่งเสริมวัฒนธรรมการบริหารที่ยึดโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียนและบุคลากร โดยให้การใช้ดุลพินิจอยู่ภายใต้เหตุผลและการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การยกระดับการบริหารสถานศึกษาไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในรัฐสมัยใหม่

6. การบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนกับการบริหารสถานศึกษาในบริบทประเทศไทย

6.1 ปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารสถานศึกษาไทยในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง การบริหารสถานศึกษาไทยแม้พัฒนาต่อเนื่อง แต่ในมิติทางกฎหมายมหาชนยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญ คือการไม่ยอมรับอย่างชัดเจนว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็น “ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง” ที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายปกครองอย่างเข้มงวด ในทางปฏิบัติผู้บริหารมักถูกวางบทบาทเป็นเพียงผู้จัดการองค์กร ส่งผลให้การใช้อำนาจหลายกรณีขาดการเชื่อมโยงกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักความเป็นธรรมทางปกครอง สะท้อนผ่านการออกคำสั่งกระทบสิทธิผู้เรียนและบุคลากรโดยไม่มีกระบวนการรองรับที่เป็นธรรม เช่น การลงโทษวินัยโดยไม่เปิดโอกาสให้รับฟังข้อเท็จจริง หรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลกฎหมายรองรับ ปัญหานี้มิได้เกิดจากเจตนาร้าย แต่เกิดจากโครงสร้างที่มิได้ปลูกฝังกรอบคิดเชิงกฎหมายแก่ผู้ใช้อำนาจระดับสถานศึกษา นอกจากนี้ ระบบที่มีลักษณะรวมศูนย์และผูกพันกับคำสั่งส่วนกลางจำนวนมาก ทำให้เกิดความคลุมเครือเรื่องฐานอำนาจและความรับผิดเมื่อเกิดข้อพิพาท การขาดกลไกแยกแยะ “อำนาจตามกฎหมาย” กับ “คำสั่งเชิงนโยบาย” จึงทำให้ผู้บริหารตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยไม่ตั้งใจ ความท้าทายนี้ต้องแก้ไขด้วยการปรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับสถานะของผู้บริหารให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของรัฐสมัยใหม่

6.2 ช่องว่างความรู้ด้านกฎหมายของผู้บริหารสถานศึกษา ช่องว่างความรู้ด้านกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่ซ้ำเติมปัญหาการใช้อำนาจปกครองโดยไม่ชอบ โดยทั่วไปการพัฒนาผู้บริหารมักเน้นทักษะการจัดการและภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ขณะที่ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนและการคุ้มครองสิทธิถูกจัดเป็นเพียงองค์ความรู้รอง ผลคือผู้บริหารจำนวนมากขาดความเข้าใจเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับฐานอำนาจและขอบเขตดุลพินิจ ทำให้พึ่งพาประสบการณ์ส่วนบุคคลหรือแนวปฏิบัติเดิมมากกว่าหลักนิติธรรม เมื่อเกิดข้อพิพาทจึงมักอยู่ในสถานะตั้งรับและต้องพึ่งพากลไกภายนอก นอกจากนี้ ระบบการอบรมยังขาดการบูรณาการกรณีศึกษาและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเข้ากับการปฏิบัติจริง ทำให้กฎหมายถูกมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวทั้งที่การตัดสินใจในสถานศึกษาคือการใช้อำนาจทางปกครองในชีวิตประจำวัน

ช่องว่างระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัตินี้จึงเป็นอุปสรรคต่อภาวะผู้นำภายใต้หลักนิติธรรม การยกระดับความรู้และความเข้าใจของผู้บริหารในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการปฏิรูปการบริหารการศึกษาอย่างยั่งยืน

6.3 แนวทางบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับระบบบริหารและการพัฒนาผู้นำทางการศึกษา การบูรณาการต้องดำเนินการทั้งเชิงโครงสร้างและกระบวนการ โดยปรับกรอบคิดให้ยอมรับว่า “การบริหารคือการใช้อำนาจทางปกครอง” ที่ต้องถูกกำกับด้วยหลักนิติธรรม เริ่มจากการกำหนดกรอบสมรรถนะผู้บริหารที่บูรณาการความรู้กฎหมายมหาชนให้เป็นองค์ประกอบหลักของภาวะผู้นำ ในเชิงนโยบาย ควรปรับปรุงหลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารให้ครอบคลุมกฎหมายปกครองและการคุ้มครองสิทธิ โดยเน้นการเรียนรู้จากกรณีศึกษาจริงเพื่อให้ผู้บริหารเชื่อมโยงหลักกฎหมายเข้ากับการตัดสินใจในชีวิตจริง ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนบทบาทกฎหมายจาก “ข้อจำกัดภายนอก” มาเป็น “เครื่องมือภายใน” ของการบริหารที่มีเหตุผล ในเชิงระบบบริหาร ควรออกแบบกระบวนการตัดสินใจให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย เช่น การกำหนดขั้นตอนออกคำสั่งที่ชัดเจน การให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และการเปิดโอกาสให้โต้แย้ง นอกจากนี้ควรเชื่อมโยงหลักกฎหมายเข้ากับระบบประเมินผลความก้าวหน้าทางวิชาชีพ เพื่อให้หลักกฎหมายมหาชนเป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพ มิใช่เพียงแนวคิดเชิงอุดมคติ

6.4 ความสำคัญของการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่เคารพหลักนิติธรรม นอกเหนือจากโครงสร้างและกระบวนการ ความสำเร็จของการบูรณาการขึ้นอยู่กับการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่เคารพหลักนิติธรรม อันหมายถึงค่านิยมและความเชื่อที่หล่อหลอมพฤติกรรมซึ่งมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจมากกว่าเพียงบทบัญญัติกฎหมาย ในหลายกรณีการใช้อำนาจมิชอบเกิดจากวัฒนธรรมที่ยอมรับการตัดสินใจแบบฝ่ายเดียวและการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ การพัฒนาวัฒนธรรมใหม่จึงต้องมุ่งสร้างค่านิยมที่มองว่ากฎหมายและการตรวจสอบเป็นองค์ประกอบของการบริหารที่ดี มิใช่อุปสรรคต่ออำนาจ วัฒนธรรมภายใต้หลักนิติธรรมควรส่งเสริมการใช้เหตุผล การเปิดรับความเห็นต่าง และความโปร่งใส โดยผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่างในการเคารพกฎหมายเพื่อสร้างบรรทัดฐานแก่บุคลากรและผู้เรียน เมื่อหลักนิติธรรมถูกฝังในวัฒนธรรมองค์กร การใช้อำนาจจะมีแนวโน้มสอดคล้องกับกฎหมายโดยไม่ต้องพึ่งพาการบังคับจากภายนอก การสร้างผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเชิงกฎหมายควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม จึงเป็นรากฐานสำคัญในการยกระดับระบบการศึกษาไทยให้สอดคล้องกับคุณค่าของรัฐประชาธิปไตยและการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง

7. บทสรุป

7.1 สรุป จากการศึกษาวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารสถานศึกษาไม่อาจพิจารณาแยกขาดจากมิติทางกฎหมายได้อีกต่อไป เนื่องจากการตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษามีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อสิทธิ หน้าที่ และสถานะของบุคคลในวงกว้าง ทั้งผู้เรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา ประเด็นสำคัญมิได้อยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพเชิงการจัดการเพียงอย่างเดียว หากอยู่ที่การทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวดำรงอยู่ภายใต้กรอบความชอบธรรมของหลักนิติธรรม การศึกษานี้ชี้ให้เห็นช่องว่างเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารสถานศึกษาไทยที่ยังคงเน้นอำนาจเชิงบริหารมากกว่าการกำกับด้วยหลักกฎหมายมหาชน ขณะเดียวกัน การเปรียบเทียบกับต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าการยกระดับบทบาทผู้บริหารสถานศึกษาให้เป็นผู้นำที่ตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ และความรับผิดทางกฎหมาย เป็นเงื่อนไขสำคัญของการบริหารการศึกษาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเคารพสิทธิ การบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนเข้ากับภาวะผู้นำทางการศึกษาจึงมิใช่เพียงการเพิ่มกรอบข้อบังคับ หากเป็นการปรับฐานคิดของการบริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตยและการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อให้การบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนกับภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ควรกำหนดแนวทางเชิงนโยบายในลักษณะบูรณาการหลายระดับ ดังนี้

(1) ระดับบุคคล (ผู้บริหารสถานศึกษา) ควรพัฒนาผู้บริหารให้มี “ภาวะผู้นำเชิงกฎหมาย” โดยกำหนดให้ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองเป็นองค์ประกอบหลักของหลักสูตรอบรมและการแต่งตั้ง พร้อมทั้งส่งเสริมการเรียนรู้เชิงกรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตัดสินใจที่มีผลทางกฎหมาย นอกจากนี้ ควรกำหนดกรอบสมรรถนะที่เน้นความสามารถในการใช้อำนาจทางปกครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเกณฑ์สำคัญในการประเมินผลและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ

(2) ระดับองค์กร (สถานศึกษา) ควรพัฒนากระบวนการบริหารภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน โดยกำหนดมาตรฐานกระบวนการทางปกครอง เช่น การให้เหตุผล การรับฟัง และการบันทึกการ

ตัดสินใจ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและลดข้อพิพาท ควบคู่กับการจัดให้มีกลไกสนับสนุน เช่น หน่วยให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และเครื่องมือเชิงปฏิบัติ ได้แก่ checklist และแนวปฏิบัติมาตรฐาน (SOP) อีกทั้งควรส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักนิติธรรม ผ่านการเป็นแบบอย่างของผู้บริหารและการมีส่วนร่วมของบุคลากรในทุกระดับ

(3) ระดับระบบ (นโยบายและกฎหมาย) ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะและขอบเขตอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อลดความคลุมเครือในการปฏิบัติ และกำหนดกรอบเชิงระบบสำหรับการบูรณาการหลักกฎหมายมหาชนกับภาวะผู้นำ โดยออกแบบ “วงจรการตัดสินใจเชิงกฎหมาย” ที่ครอบคลุมการตรวจสอบฐานอำนาจ การวิเคราะห์ข้อเท็จจริง การประเมินผลกระทบต่อสิทธิ และการให้เหตุผลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองมีความชอบธรรม ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในระดับโครงสร้าง

เอกสารอ้างอิง

กิจจา กสิกรรม. (2561). **ภาวะผู้นำเหนือผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตจังหวัดชลบุรี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 18**. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2557). คดีทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา. **วารสารครุศาสตร์**, 42 (1), 141-159.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). **กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ทัศนะ ศรีปัตตา. (2567). คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. **Journal of Roi Kaensarn Academi**, 9 (12), 168-185.

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

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542, 19 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก. 1-23.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. 25-29.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก. 1-61.

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550. (2551, 11 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 125 ตอนที่ 7 ก. 29-69.

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

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (2556). **หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

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

วรพล มาลสุขุม. (2564). ถอดประกอบหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อใช้เป็นมาตรวัดการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน. **วารสารนิติศาสตร์**, 50 (4), 574-621.

ศาลปกครอง. (2568). **ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวงฯ ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการไว้ทรงผมของนักเรียนที่ไม่เหมาะสมแก่สภาพของนักเรียน**. [Online]. Available : https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/DGF/DGF_050325_231320.pdf?v2. [2569, เมษายน 3].

ศิรินันท์ โต๊ะนาค. (2560). **การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550**. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุรพล ศรีวิทยา และคณะ. (2558). **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด.

อณิชา มาลี และคณะ. (2568). ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษากับประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษายะลา เขต 1. **วารสาร ส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่**, 3 (3), 183-204.

อานันท์ กระบวนศรี. (2567). การฟ้องเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ (les actes non décisoires) ในประเทศฝรั่งเศส. **วารสารวิชาการศาลปกครอง**, 24 (1), 1-40.

BBC online. (2021). **Japan student forced to dye her hair wins compensation**. [Online]. Available : https://www.bbc.com/news/world-asia-56099237. [2026, January 12].

Council of Europe. (1996). **The administration and you Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons**. Council of Europe Publishing Printed in Germany.

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.

Dyzenhaus, D. (2005). The rule of (administrative) law in international law. **Law and Contemporary Problems**, 68 (3), 127-166.

EMPLOYMENT CASES UPDATE. (2010). **G, R (on the application of) v X School & Ors [2010] EWCA Civ 1**. [Online]. Available: https://employmentcasesupdate.co.uk/content/g-r-on-theapplication-of-v-x-school-ors-2010-ewca-civ-1.6f5b6333e50c43a6bc7468f637811c76.htm. [2026, January 12].

Federal Constitutional Court (Germany). (2003, September 24). **Judgment of the Second Senate of 24 September 2003 on the basis of the oral hearing of 3 June 2003–2 BvR 1436/02–**. [Online]. Available: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2003/09/rs20030924_2bvr143602en.html. [2026, January 12].

Georg Nolte. (1994). General Principles of German and European Administrative Law: A Comparison in Historical Perspective. **The Modern Law Review**, 57 (2), 191-212.

Khairan, I., et al. (2024). Leadership of school principals and their role in improving the quality of education in Indonesia. **Journal of Loomingulisus ja Innovatsioon**, 1 (1), 17-22.

Lutfiadi, L., et al. (2026). Constitutionalism and the debate surrounding the suspension of the advocates' association. **Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren**, 7 (2), 737-749.

Meeprom, K., and Chotchaipong, M. (2023). Approach for the Development of legal leadership of School Administrators Under Office of The Vocational Education Commission. **Vocational Education Central Region Journal**, 7 (1), 124-136.

OECD. (2020). **Education policy outlook in France (OECD Education Policy Perspectives, No. 15)**. OECD Publishing.

Robert Alexy. (2014). Constitutional Rights and Proportionality. **Revus-Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law**, 22, 51-65.

Suksai, T., et al. (2021). A digital leadership development model for school administrators in basic education to fulfill the Thailand 4.0 policy. **PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research**, 10 (2), 11-20.