

หลักนิติบัญญัติบริหารและตุลาการตามแนวพุทธ

ผศ.คณอง วังฝายแก้ว

อาจารย์ประจำ วิทยาเขตพะเยา

สถานการณ์บ้านเมืองในปี พ.ศ.๒๕๕๕ นี้ เป็นที่น่าจับตาและเป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก เพราะมีปัจจัยเกื้อหนุนหลายๆ ด้านที่อาจทำให้สถานการณ์บ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ทางการเมืองพลิกผันเปลี่ยนแปลงหรืออุกฉุกุมิทางทางการเมืองร้อนระอุขึ้น เป็นต้นว่า การเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๒^๑ โดยเนื้อหาสาระมีอยู่ว่า “มาตรา ๑๑๒ ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญและร้อนมากเพราะเป็นการแก้ไขสาระสำคัญของมาตรา ๑๑๒ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มสีเสื้อต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านในการแก้ไขในมาตรานี้ เพราะเป็นความรู้สึกและผลกระทบต่อจิตใจของประชาชนที่ไม่อยากให้แก้ไขในมาตรานี้ การเรียกร้องให้มีกฎหมายนิรโทษกรรมนักโทษในคดีการเมือง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือปรับคณะรัฐมนตรี (ครม.) รวมไปถึงถึงอดีตกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยจำนวน ๑๑๑ คน (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รวมอยู่ด้วย) หรือบ้านเลขที่ ๑๑๑ ที่หลุดพ้นการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ นี้ ตามคำวินิจฉัยในคดียุบพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับการแต่งตั้งโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งกระทำรัฐประหาร ในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม บ้านเมืองจะอยู่อย่างสงบสุข เกิดความสามัคคีปรองดองกันได้ ก็ต้องอาศัยประชาชนคนไทยทุกคน ช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทยให้ได้โดยยึดหลักกฎหมายของบ้านเมืองเป็นหลัก เคารพสิทธิของผู้อื่น ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารบ้านเมือง ก็จะต้องยึดหลักความถูกต้อง ให้ความเป็นธรรมในการใช้กฎหมายบังคับอย่างเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจทั้งสามตามรัฐธรรมนูญ คือ อำนาจบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ เป็นอำนาจสูงสุดที่จะชี้ชะตากรรมของประเทศว่าจะพัฒนาไปในทิศทางไหน ให้เจริญก้าวหน้าเทียบเท่ากับอารยประเทศ ฉะนั้นผู้บริหาร นักการเมืองและข้าราชการ จะต้องมีความซื่อสัตย์และสุจริต^๒ คือ ความประพฤติดี ประพฤติชอบ และประพฤติถูกต้องตามคลองธรรม มีอยู่ ๓ คือ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^๒ พระธรรมปิฎก, พจนานุกรมพุทธศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, หน้า ๓๔๕.

๑. **กายสุจริต** คือ ประพฤติชอบด้วยกายคือ การทำความดีทางกาย เช่น เป็นผู้เสียสละทรัพย์ส่วนตัว เพื่อประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม และเสียสละความสุขส่วนตน เพื่อความสุขของผู้อื่น

๒. **วจีสุจริต** คือ ประพฤติชอบด้วยวาจา คือ การทำความดีทางวาจา พูดจาไพเราะ พูดแต่ความจริง พูดยกย่องเพื่อน พูดให้กำลังใจผู้อื่น และไม่ควรพูดสิ่งที่จะเป็นการสร้างประเด็นความขัดแย้ง ที่ทำให้สังคมเกิดความแตกแยกมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

๓. **มโนสุจริต** คือ ประพฤติชอบด้วยใจคือ การทำความดีทางใจ เช่น ปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข คิดแต่สิ่งที่ดีงามถูกต้อง เป็นต้น

ผู้บริหารประเทศ นักการเมือง และข้าราชการ จะต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้สังคมสามารถตรวจสอบในการทำงานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ในฐานะเป็นบุคคลสาธารณะ ได้รับความตอบสนองซึ่งเป็นภาษีอากรของประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารประเทศ นักการเมืองทุกระดับ และข้าราชการ จะต้องเป็นผู้บริหาร ที่อยู่ในฐานะที่เป็น ครู เป็นเพื่อน เป็นพี่เลี้ยงและเป็นแบบอย่างที่ดี

ความเป็นมา และความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสาม คือ

๑. อำนาจทางนิติบัญญัติ

นักรัฐศาสตร์ได้กล่าวถึงอำนาจทางนิติบัญญัติ อยู่ ๒ ลักษณะคือ สถาบันนิติบัญญัติกับอำนาจนิติบัญญัติ ดังนี้

๑. สถาบันนิติบัญญัติ เป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อกระบวนการบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมีองค์กรที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย คือ รัฐสภา (Parliament) เพราะถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่แสดงเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน เพราะฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติจึงถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ให้ผ่านกระบวนการพิจารณาและแสดงความเห็นชอบโดยรัฐสภา ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติก็เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการตราให้เป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้^๓

สถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักคือ การออกกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารและปกครองประเทศ ส่วนหน้าที่รองได้แก่ หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของตนเอง หน้าที่ต่อมา

^๓ ประจักษ์ พันธุ์เพชร. การเมืองการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์และสถาบันทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๓), หน้า ๑๙๙.

ก็คือ หน้าที่ในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล ในระบบรัฐสภา^๔ อันหมายถึง การสอดส่องดูแล การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น^๕

นอกจากนั้นสถาบันนิติบัญญัติยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น

๒. อำนาจนิติบัญญัติ^๖ เป็นอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ สถาบันรัฐสภา หลักการสำคัญของระบบรัฐสภา ประกอบด้วย ๓ หลักการคือ

๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ที่สำคัญคือ การแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองเป็นการแบ่งแยกอำนาจเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ป้องกันผู้มีอำนาจใช้อำนาจในทางที่ผิด อันเป็นที่มาของการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามส่วนคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

๒) หลักการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสัมพันธ์กับประชาชน ในส่วนของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปในรัฐสภาเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ อันสะท้อนถึงความสัมพันธ์กับชาติ มติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มติของประเทศ เป็นต้น

๓) หลักการตามกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ทำให้เป็นที่ยอมรับอย่างถ่วงหน้า กฎหมายที่มาจากรัฐสภามีศักดิ์ศรีเหนือกว่ากฎหมายอื่น ยกเว้นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการดำเนินการจัดทำแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่น อันแสดงถึงหลักการของระบบเสรีนิยม

^๔ ณิชชาภัทร อุ๋นตรงจิตฺร. รัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพมหานคร : ด้านสุทธาการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕๓.

^๕ สุรพล สุยะพรหม,ดร. การเมืองการปกครองของไทย. (กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๘๐.

^๖ ฐโสรฐ ตู๋ทองคำ, “อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” ใน ชุตวิชาการเมืองการปกครองไทย หน่วยที่ ๑๑-๑๕. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒๐-๑๒๑.

๒. อำนาจทางตุลาการ

หลักตุลาการ สามารถกล่าวได้ ๒ ประเด็น เช่นเดียวกับหลักนิติบัญญัติ กล่าวคือ

๑. สถาบันตุลาการ สถาบันตุลาการมีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายของประชาชน ดังนั้นผู้พิพากษาซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในกระบวนการยุติธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะผดุงไว้ซึ่งหลักการดังกล่าว ผู้พิพากษาจะต้องมีหลักการที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ เป็นกลางและปราศจากอคติใดๆ รวมทั้งต้องมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาต้องไม่เป็นผู้ที่ผูกพันหรือถูกกดดันต่อสถาบันอื่นใด สถาบันนี้จึงเป็นที่พึ่งของประชาชนในกรณีที่เกิดความขัดแย้งหรือความผิดขึ้น ตุลาการจึงต้องใช้อำนาจอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเสมอภาคต่อคนทุก ๆ ชนชั้นและสาขาอาชีพ และทั่วทุกแห่งภายในอาณาเขตของรัฐนั้น บทบาทอื่น ๆ ของฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย การตีความกฎหมาย การกำหนดกฎเกณฑ์ในกระบวนการยุติธรรม สร้างขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งศาล ให้คำแนะนำของศาล และเป็นกระบวนการสุดท้ายในการสร้างความมั่นคงและผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม^๓

๒. อำนาจตุลาการ^๔ คืออำนาจในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนทั่วหน้ากัน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในการดำรงชีวิต เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรักษาความยุติธรรมตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

๓. อำนาจทางบริหารและตุลาการเปรียบเทียบกับหลักประชาธิปไตย

ถ้าพิจารณากำเนิดของกษัตริย์ตามที่ปรากฏในอัครคัมภีร์สุตตรก็จะเห็นว่ากษัตริย์มีอำนาจเพราะประชาชน และประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง กษัตริย์เป็นเพียงมหาชนสมมติ คือ มหาชนยกขึ้นเพื่อให้ใช้อำนาจนั้น ข้อนี้คงเป็นที่มาของประชาธิปไตยได้ แต่ลำพังการที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดนั้นยังหานับเป็นประชาธิปไตยเสมอไปไม่ เพราะในระบบของโรมัส ฮอบส์ อำนาจก็เป็นของประชาชน และประชาชนมอบให้แก่ผู้ปกครองหรืออธิปัตย์ แต่ระบบนั้นก็เป็นการสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะอำนาจนั้นอธิปัตย์ใช้ได้โดยสิทธิ์ขาด ประชาชนไม่มีสิทธิ์เข้าไปตรวจสอบหรือเรียกเอาอำนาจคืนได้ นั่นคือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจแต่ประชาชนมิได้มีส่วนแห่งการใช้อำนาจนั้น โดยเฉพาะอำนาจที่แสดงถึงการปกครองตนเองคือ อำนาจนิติบัญญัติ

^๓ ฌัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. รัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๔. หน้า ๑๖๑-๑๖๓.

^๔ สุรพล สุขะพรหม, ดร. การเมืองการปกครองของไทย. หน้า ๑๒๓.

ดังนั้น หากระบบการเมืองในพระพุทธศาสนาเป็นประชาธิปไตยจริงก็ต้องตัดสินได้ด้วยเกณฑ์ข้อนี้ ในอัครัญญสูตรจะเห็นได้ว่ากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการ คือ ตัดสินข้อขัดแย้งต่างๆ และอ้างถึงอำนาจบริหารด้วยคือ เป็นผู้ทำให้ประชาชนพอใจ จึงใช้คำเรียกกษัตริย์ว่า “ราชา” แต่อำนาจทั้งสองนั้นก็อยู่ในมือคนคนเดียว ซึ่งไม่ต่างอะไรกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงต้องพิจารณาดูอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจทั้ง ๓ ตามแนวพระพุทธศาสนา มีดังนี้^๕

๑. **ด้านนิติบัญญัติ** ในสังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติ อย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่ จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใส และเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรมดังข้อความว่า

“ดูกรภิกษุทั้งหลาย เพราะเหตุนั้นแล เราจักบัญญัติสิกขาบทแก่ภิกษุทั้งหลาย อาศัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการ คือ เพื่อความดีแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อข่มผู้เก้อยาก ๑ เพื่ออยู่สำราญแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก ๑ เพื่อป้องกันอาสวะอันจักบังเกิดในปัจจุบัน ๑ เพื่อกำจัดอาสวะ อันจักบังเกิดในอนาคต ๑ เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส ๑ เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว ๑ เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสังฆธรรม ๑ เพื่อถือตามพระวินัย ๑”

๒. **ด้านการบริหาร** ในสมัยเมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนักพระพุทธองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสาวกที่สำคัญ เช่น พระสารีบุตร และพระมหาโมคคัลลานะช่วยแบ่งเบาภาระบ้างตามความจำเป็น ต่อมาเมื่อมีพระสาวกเพิ่มขึ้นและมีผู้ขอเข้าอุปสมบทโดยให้ผู้ขอบวชเปล่งวาจาถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ครั้นต่อมาเมื่อภิกษุเพิ่มขึ้นอีก ทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในการทำกิจกรรมทั้งปวงของพระพุทธศาสนา เช่น การให้บรรพชาอุปสมบท การกรานกฐิน การกำหนดเขตสีมา การระงับอธิกรณ์ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับมอบให้สงฆ์เป็นผู้บริหารงานพระศาสนาตามระเบียบที่ได้ทรงกำหนดไว้นั่นเอง ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ในรูปองค์กร เช่น มหาเถรสมาคมนั้นไม่บัญญัติในพระวินัยแต่ก็มีได้ชัดพระวินัย

๓. **ด้านตุลาการ** สถาบันตุลาการทางพระพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมทั่วไปเป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคล

^๕ ปรีชา ช่างขวัญยืน, **วรรณคดีทางเมืองของพระพุทธศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร: สามัคคีสาส์น, ๒๕๔๐), หน้า ๙๑-๙๔.

ในสังคม ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลัก ทั้งฝ่ายอาณาจักร และพุทธจักรมีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออรรถฎี และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าเป็นผิด

การเปรียบเทียบลักษณะการปกครองของฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายพุทธจักรซึ่งมีรูปแบบตามระบอบของประชาธิปไตย ๓ สถาบันหลัก คือ^{๑๐}

๑. **สถาบันนิติบัญญัติ** ก็คือรัฐสภาที่มีหน้าที่ตราพระราชบัญญัติโดยวิธีประชุมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาลเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ใช้ระบบเสียงส่วนใหญ่เป็นมติในการชี้ขาด พระวินัยเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมด ส่วนคณะสงฆ์ไม่มีอำนาจในการบัญญัติ เพียงแต่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระวินัยหรือพุทธบัญญัติ

การตราพระราชบัญญัติ หรือออกกฎหมายของสถาบันนิติบัญญัติมี ๒ ลักษณะ คือ

ก. การตราพระราชบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทำความผิดซ้ำอีก คือเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้ว จึงออกกฎหมาย

ข. การตราพระราชบัญญัติเพื่อป้องกันล่วงหน้า คือเหตุการณ์ที่จะก่อความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แต่คาดว่าจะเกิดขึ้นจึงออกกฎหมายไว้ล่วงหน้า

กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุดของการปกครองในทางโลก ส่วนพระวินัยในพระปาฏิโมกข์ เป็นหลักในการปกครองคณะสงฆ์ พระวินัยแต่ละสิกขาบทมีบทบัญญัติระบุโทษแก่ผู้ละเมิดไว้ แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติระบุโทษควบคู่ไปด้วย ไม่ระบุโทษแก่ผู้ละเมิดไว้ในกฎหมายอื่นที่ออกตามความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงมีส่วนคล้ายประมวลกฎหมายมากกว่า การแบ่งกฎหมายทางโลกแบ่งเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ กฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน แต่พระวินัยจะมีลักษณะของกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนรวมกันอยู่

อَابัตติปาราชิก ถ้าเป็นกฎหมายทางโลกจัดว่าเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งละเมิดย่อมมีบทบัญญัติลงโทษตามควรแก่กรณี แต่พุทธบัญญัติทรงปรับอَابัตติปาราชิกก็คือการขาดจากความเป็นภิกษุซึ่งจะเข้ามาบวชอีกมิได้ ซึ่งเท่ากับโทษประหารชีวิตนั่นเอง ส่วนเจตนาฆนัตต์ในการบัญญัติ

^{๑๐} พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรดล ภิธรรมโม), **ทฤษฎีรัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก**, หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

กฎหมายและพระวินัย เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายคือเพื่อเป็นหลักการปกครองประเทศหรือบริหารสังคมให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบและมีความสุขตลอดจนเพื่อให้สังคมเจริญรุ่งเรืองและก้าวหน้าไปได้โดยไม่ติดขัด อันจะอำนวยให้ปัจเจกบุคคลสามารถดำรงและดำเนินชีวิตไปได้ตามปกติและอย่างมีความสุขตามควรแก่อัตภาพ

๒. **สถาบันบริหาร** ระยะเวลาเริ่มแรกทรงจัดการบริหารด้วยพระองค์เอง และทรงมีพระสารีบุตร อัครสาวกเบื้องขวา และพระมหาโมคคัลลานะอัครสาวกเบื้องซ้าย แบ่งเบาภาระ ระยะเวลาหลังทรงมอบความเป็นใหญ่ให้กับคณะสงฆ์ในการทำสังฆกรรมต่าง ๆ เช่น พิธีอุปสมบท การกำหนดเขตสีมา กฐิน ปาฏิโมกข์ เป็นต้น มติทางโลกเสียงข้างมาก แต่มติคณะสงฆ์ต้องเป็นเอกฉันท์แม้ภิกษุทั้ทั้งเพียง ๑ รูป ก็ต้องทบทวนมติใหม่ ทรัพย์สินของสงฆ์ ภิกษุอยู่อาวาสเดียวกันเป็นเจ้าของร่วมกันภิกษุรูปใดรูปหนึ่งจะถือเอาทรัพย์สินเป็นส่วนตัวไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากสงฆ์ สงฆ์มีความหมายกว้าง ไม่มีลักษณะแน่นอนตายตัว เช่น ภิกษุในอาวาสหนึ่งประชุมกันทำกิจกรรม ก็เป็นกิจของสงฆ์ ถ้ามี ๑๐๐ วัด สงฆ์ก็มี ๑๐๐ กลุ่ม หรือคณะ (โบราณถือว่าหนึ่งอาวาสก็คือหนึ่งประเทศ หรือองค์กรหนึ่ง)

๓. **สถาบันตุลาการ** กระบวนการตุลาการในระบบการปกครองฝ่ายอาณาจักรเรียกว่า คดี ในทางพระวินัยเรียกว่า อธิกรณ์ คือ เรื่องที่เกิดขึ้นแล้วจะต้องจัดต้องทำ ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ วินิจฉัย และพิพากษารรกคดีให้สอดคล้องกับกฎหมาย สงฆ์ทำหน้าที่วินิจฉัยและพิพากษารรกคดีให้สอดคล้องกับพระวินัย การทำหน้าที่ของสงฆ์ในการเป็นสถาบันตุลาการเมื่อมีอธิกรณ์เกิดขึ้น ๔ ประการ คือ

๑) **วิวาทาธิกรณ์** การวิวาทกันของภิกษุในเรื่องพระธรรมวินัยสงฆ์จะวินิจฉัยว่าฝ่ายไหนผิด ฝ่ายไหนถูก เช่น วิวาทกันว่า สิ่งนี้เป็นธรรมเป็นวินัย สิ่งนี้ไม่ใช่ธรรมไม่ใช่วินัย เป็นต้น ดังนั้นสงฆ์พึงระงับด้วยสัมมุขาวินัย และเยภุยยสิกขา

๒) **อนุวาทาธิกรณ์** การกล่าวโจทก์กันด้วยอาบัติ เช่น การฟ้องร้องกล่าวหาว่าภิกษุต้องอาบัติ ผู้วินิจฉัยพึงใช้หลักสัมมุขาวินัย สติวินัย อมูพหวินัย และตัสสปายสิกขา ข้อใดข้อหนึ่งเป็นเครื่องตัดสิน

๓) **อาบัติตธาธิกรณ์** อาบัติที่ภิกษุต้องแล้ว (ได้ทำลงไปแล้ว) การปรับอาบัติ และการแก้ไขตัวให้พ้นจากอาบัติ ด้วยวิธีปลงอาบัติ หรืออยู่กรรม เป็นต้น คณะผู้วินิจฉัยพึงใช้หลักสัมมุขาวินัย ปฏิญญาตกรณวินัย และติณวัตถการวินัย ข้อใดข้อหนึ่งเป็นเครื่องตัดสิน

๔) **กิจจาธิกรณ์** กิจที่เกิดขึ้นที่สงฆ์ต้องทำ ทั้งรับเข้าหมู่ เช่น พิธีอุปสมบท การลงโทษ เช่น นิคหกรรม เป็นต้น กิจจาธิกรณ์นี้ สงฆ์พึงระงับด้วย สัมมุขาวินัย

นอกจากนั้นแล้วถ้าภิกษุรูปใดกระทำผิดพระพุทธองค์จะไต่สวนหาความผิด แล้วจึงตัดสินพิพากษา ถ้าหากสิกขาบท (กฎหมาย) ใดไม่มี ก็ทรงเรียกประชุมสงฆ์แล้วแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นและปรับ

แก้สิกขาบทนั้นใหม่ (ตรากฎหมายใหม่) การบัญญัติครั้งแรก เรียกว่า มูลบัญญัติ หรือบัญญัติเดิม ส่วนข้อแก้ไขเพิ่มเติมเรียกว่า อนุบัญญัติ^{๑๑}

อธิกรณสมณะ^{๑๒} คือ ธรรมเครื่องระงับอธิกรณ สิกขาบทสำหรับระงับอธิกรณ หรือวิธีดำเนินการเพื่อระงับอธิกรณให้เสร็จสิ้นอย่างถูกต้องเหมาะสม มี ๗ อย่างคือ

๑) สัมมุขาวินัย คือ วิธีระงับในที่พร้อมหน้า ต่อหน้า ได้แก่ การระงับอธิกรณในที่พร้อมหน้า ๔ ประการคือ

๑.๑) สังขสัมมุขตา ภิกษุเข้าประชุมครบองค์สงฆ์

๑.๒) ปุคคลสัมมุขตา บุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอยู่พร้อมหน้า

๑.๓) วัตถุสัมมุขตา ยกเรื่องที่เกิดขึ้นขึ้นวินิจฉัย

๑.๔) ธัมมสัมมุขตา และวินัยสัมมุขตา นำเอาหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระธรรมวินัยมาใช้ปฏิบัติ ได้แก่ วินิจฉัยถูกธรรมฎกวินัย

สัมมุขาวินัยนี้ใช้เป็นเครื่องระงับอธิกรณได้ทุกเรื่อง

๒) สติวินัย คือ วิธีระงับอธิกรณถือสติเป็นหลัก ได้แก่ กิริยาที่สงฆ์สวดประกาศให้สมมติแก่พระอรหันต์ว่าเป็นผู้มีสติเป็นหลัก ได้แก่ กิริยาที่สงฆ์สวดประกาศให้สมมติแก่พระอรหันต์ว่าเป็นผู้มีสติเต็มที่เพื่อระงับอนุวาทาธิกรณที่มีผู้โจทก์ค้านด้วยศีลวิบัติ หมายความว่า จำเลยเป็นพระอรหันต์ สงฆ์เห็นว่าไม่เป็นฐานะที่จำเลยจะทำการล่วงละเมิดตั้งโจทก์กล่าวหา จึงสวดกรรมวาจาประกาศความข้อนี้ไว้ เรียกว่า ให้สติวินัยแล้วยกฟ้องของโจทก์เสีย ภายหลังจำเลยจะถูกผู้อื่นโจทก์ด้วยอาบัติอย่างนั้นอีก ก็ไม่ต้องพิจารณาให้อธิกรณระงับด้วยสติวินัย

๓) อมูพหวินัย คือ วิธีตัดสินที่ให้แก่ภิกษุผู้หายเป็นบ้าแล้ว ได้แก่ กิริยาที่สงฆ์สวดประกาศให้สมมติแก่ภิกษุผู้หายเป็นบ้าแล้ว เพื่อระงับอนุวาทาธิกรณ อธิบายว่า จำเลยเป็นบ้าทำการล่วงละเมิดอาบัติแม้จะเป็นจริงก็ไม่ต้องอาบัติ เมื่อหายบ้าแล้ว มีผู้โจทก์ด้วยอาบัติระหว่างเป็นบ้าไม่รู้จับ ท่านให้สงฆ์สวดกรรมวาจาประกาศความข้อนี้ไว้เรียกว่า อมูพหวินัย ยกฟ้องของโจทก์เสีย ภายหลังมีผู้โจทก์ด้วยอาบัตินั้นหรืออาบัติเช่นนั้นในคราวที่เป็นบ้า ก็ให้อธิกรณเป็นอันระงับด้วยอมูพหวินัย

๔) ปฏิญญาตกรณะ คือ วิธีตัดสินโดยปรับโทษตามคำสารภาพ ได้แก่ ปรับอาบัติตามปฏิญญาของจำเลยผู้รับเป็นสัตย์ การแสดงอาบัตินั้นก็จัดเข้าในข้อนี้

^{๑๑} พระธรรมปิฎก, นิตติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร: สหธรรมมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๖๘.

^{๑๒} พระครูกัลยาณสิทธิวัฒน์, พุทธบัญญัติ ๒๒๗ เพื่อความเข้าใจวินัยให้ถูกต้อง, หน้า ๓๓๒-๓๓๔.

๕) เยภยยลิกา คือ วิธีตัดสินโดยอาศัยเสียงข้างมาก ได้แก่ วิธีตัดสินอธิการณ์โดยถือเอาตามคำของคนข้างมาก เช่น วิธีจับสลากเพื่อชี้ข้อผิดถูก ข้างไหนมีภิกษุผู้ร่วมพิจารณาลงความเห็นมากกว่าก็ถือเอาพวกข้างนั้น เป็นวิธีอย่างเดียวกับการเลือกตั้งคณะเนืองของทางโลก

๖) ตัสสปายยลิกา คือ วิธีตัดสินโดยปรับโทษแก่ผู้ทำความผิดเป็นกรรมอันสงฆ์พึงทำเพราะความที่ภิกษุนั้นเป็นผู้เลวทราม กรรมนี้สงฆ์ทำแก่ภิกษุผู้เป็นจำเลยอนุวาทาธิกรณ์ให้การกลับไปกลับมาเดี่ยวปฏิเสฐ เดี่ยวสารภาพ พุดกลบเกลื่อนข้อความที่ถูกซัก พุดมุสาซึ่งหน้า สงฆ์ทำกรรมนี้เป็นการลงโทษตามความผิด แม้ว่าจะไม่รับสารภาพ หรือเพื่อเพิ่มโทษจากอาบัติที่ต้อง

๗) ตินวัตถการกวินัย คือ ระเบียบวิธีระงับอธิการณ์ดังกลบไว้ด้วยหญ้า ได้แก่ กิริยาที่ให้ประนีประนอมกันทั้งสองฝ่าย ไม่ต้องชำระสะสางหาความเดิม เป็นวิธีระงับอาบัติตาทิกรณ์ ที่ใช้ในเรื่องจะระงับลหุกาบัติที่เกี่ยวกับภิกษุจำนวนมาก ต่างก็ประพฤติไม่สมควรและขัดทอดกันเป็นเรื่องสลับซับซ้อน ชวนให้ทะเลาะวิวาท กล่าวซัดคำล่ำเลิกกันไม่มีที่สิ้นสุด จะระงับด้วยวิธีอื่นก็จะเป็นเรื่องลูกกลมไป เพราะถ้าจะสืบสวนปรับให้กันและกันแสดงอาบัตินี้มีแต่จะทำให้อธิการณ์รุนแรงยิ่งขึ้นจึงระงับเสีย ด้วยตินวัตถการกวินัย โดยการยกเลิก ไม่สะสางอีก

กล่าวโดยสรุป การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายมีอยู่จริงในพระพุทธศาสนา แต่การแบ่งอำนาจทำนองเดียวกันนี้อยู่ในระบบการปกครองอื่น ๆ ที่มีใช้ประชาธิปไตย ความเป็นประชาธิปไตยของการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตยนั้นอยู่ที่การคานอำนาจระหว่างกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยจากรัฐ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งประชาชนเป็นผู้บัญญัติ ลำพังการแบ่งแยกอำนาจจะถือว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยไม่ได้ หากแต่เป็นความจำเป็นทางสังคมที่จะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ การทำตามกฎเกณฑ์และการตัดสินปัญหาด้วยกฎเกณฑ์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีอยู่ทุกสังคม การที่จะตัดสินว่าการแบ่งอำนาจเช่นนี้แสดงความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ส่วนพระวินัย คือ กฎหมายที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันการละเมิดและการกระทำผิดในครั้งต่อไปของพระภิกษุ จะเห็นได้ว่าพระพุทธเจ้า พระองค์ทรงบัญญัติพระวินัยในกรณีที่พระภิกษุรูปนั้นๆ กระทำผิดที่เป็นสาเหตุให้พระพุทธศาสนาของพระองค์มีวิหิงง ทำให้พุทธศาสนิกชนขาดศรัทธาที่จะทำนุบำรุง และขาดความเลื่อมใสในพระพุทธศาสนาของพระองค์ จึงทรงบัญญัติข้อห้ามไว้เพื่อป้องปรามพระภิกษุรูปอื่นที่จะละเมิดและกระทำผิดในอนาคตเช่นนั้นอีก พระองค์จะไม่ทรงบัญญัติพระวินัยขึ้นบังคับก่อนเหตุการณ์จะเกิดขึ้น จะบัญญัติพระวินัยเพื่อลงโทษพระภิกษุรูปนั้น ๆ

หลังกระทำผิดแล้ว เพื่อให้ภิกษุรูปอื่นยึดถือเป็นเยี่ยงอย่างในการกระทำผิดต่อไป แต่ในยุคต่อมาจนถึงยุคปัจจุบัน การจะควบคุมพระภิกษุสามเณรที่ละเมิดพระวินัย โดยอาศัยพระวินัยอย่างเดียว มาควบคุมลงโทษคงไม่เพียงพอ จะต้องอาศัยกฎหมายของบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ มาควบคุมพฤติกรรมของพระภิกษุที่ละเมิดพระวินัยและกฎหมายต่อไป