**นิติบัญญัติและตุลาการตามแนวพระพุทธศาสนา**

**๑.สถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย**

มนุษย์ในสังคมหนึ่งๆ ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่มีความเชื่อ ความคิด อุปนิสัย ทัศนคติ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน มารวมกันอยู่ภายในอาณาเขตเดียวกัน จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องหาการปกครองที่เหมาะสมมาใช้ในสังคม เพื่อให้สังคมนั้นๆ ดำเนินไปได้ด้วยดี คือมีความสงบเรียบร้อย มีความยุติธรรม มีความสามัคคี ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม หากสังคมที่มีความแตกต่างกันอย่างหลากหลาย ไม่มีการนำการปกครองที่เหมาะสมมาใช้แล้ว ก็อาจทำให้สังคมนั้นประสบกับความสับสนยุ่งเหยิง เกิดความแตกแยก แย่งชิงผลประโยชน์ตามมา อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังที่เห็นได้ในสังคมต่างๆ ในปัจจุบันนี้การปกครองที่เหมาะสมจึงเป็นที่ต้องการของทุกๆ สังคมเพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ได้มาซึ่งการมีเสถียรภาพทางสังคมและการนำสังคมไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ความผาสุก การบริหารและการปกครองของสังคมในอดีตมีความสัมพันธ์กับศาสนาอย่างใกล้ชิด มีการพึ่งพิงอาศัยซึ่งกันและกัน ศาสนาจึงเป็นที่มาของอุดมการณ์รูปแบบเดียว เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการธำรงรักษาความชอบธรรมของการปกครองและการยอมรับของประชาชนที่มีต่อผู้ปกครอง[[1]](#footnote-1)

พระพุทธศาสนาทั้งที่เป็นส่วนพระธรรม คือคำสอน และพระวินัย คือ คำสั่ง มีคุณค่าต่อการปกครอง ทั้งในด้านการปกครองตนเอง การปกครองหมู่คณะและการปกครองประเทศหรือสังคมโดยส่วนรวมตลอดจนมีการปกครองโลกอยู่มาก กล่าวคือ มุ่งส่งเสริมให้บุคคลหมั่นสำรวจ ฝึกฝน ปรับปรุง เคารพ ควบคุม บังคับภายใน คือ จิตใจ เชื่อมั่นรับผิดชอบต่อตนเอง เป็นการปกครองตนเอง รู้จักธรรมชาติและความต้องการของผู้อื่น ใช้พระคุณควบคู่กับการใช้พระเดช เป็นการปกครองหมู่คณะและปกครองประเทศหรือสังคมโดยส่วนรวม ตลอดมีการใช้ธรรมเป็นโลกบาล คือหิริและโอตตัปปะ ซึ่งเป็นธรรมปกครองโลก สังคมไทยได้รับอิทธิพลคำสอนของพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับการบริหารและการปกครอง เมื่อมองในแง่รัฐศาสตร์ ก็คือหลักแห่งการบริหารและการปกครองกายและใจ ซึ่งเมื่อนำมาปฏิบัติตามแล้วจะทำให้ชีวิตดำเนินไปในแนวทางที่ถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม[[2]](#footnote-2)

ลัทธิการเมืองการปกครองในโลกยุคปัจจุบันมีหลายลัทธิ[[3]](#footnote-3) เช่น ลัทธิปัจเจกชน (Individualism) เสรีนิยม (Liberalism) สังคมนิยม (Socialism) ประชาธิปไตย (Democracy) อนุรักษ์นิยม (Conservatism) สหนิยมประชาธิปไตย ประโยชน์นิยม (Utilitarianism) อุดมคตินิยม (Idealism) อนาธิปไตย (Anarchism) ซินดิกัลสิสม์ (Syndicalism) กิลติโซเซียลิสม์ พหุนิยม (Pluralism) มาร์กซิสม์ (Marxism) คอมมิวนิสต์ (Communism) ฟาสซิสม์ (Fascism) นาซี (Nazism) เป็นต้น แต่เมื่อแบ่งเป็นลัทธิหรือระบอบใหญ่ๆ ได้ ๒ ระบอบ คือ

๑. ระบอบเสรีนิยม หรือประชาธิปไตย (Liberalism/Democracy)

๒. ระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ (Socialism/Communism)

ในสังคมไทย ได้ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและเอื้อประโยชน์ต่อการปกครองและบริหารรัฐกิจ เพื่อให้เกิดความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศชาติ แต่เมื่อมองดูในสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว ปัญหาสังคมโดยส่วนรวม และปัญหาของปัจเจกชนในสังคมก็ยังไม่ได้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร แม้ว่าสถาบันทางการเมืองจะแบ่งการปกครองออกมาอย่างชัดเจน สถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยทั่วไปประกอบด้วย ๓ สถาบันหลักๆ คือ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) สถาบันฝ่ายบริหาร (Executive) และสถาบันฝ่ายตุลาการ (Judicary) [[4]](#footnote-4)ซึ่งจะได้นำเสนอแต่ละสถาบัน ดังนี้

**๑.๑ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ**

สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่สำคัญโดยตรงในการออกกฎหมายซึ่งเป็นกลไกและเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ นอกจากนั้นก็ยังทำหน้าที่คุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน อนึ่งสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา (Parlimentary Government) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารของสถาบันฝ่ายบริหารด้วย เช่น ให้ความเห็นชอบในนโยบายของรัฐบาล ควบคุมการใช้จ่ายเงินและระบบการภาษีอากรของรัฐบาล การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร รวมทั้งทำหน้าที่ในการไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ฝ่ายบริหารอันได้แก่ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็ได้

**องค์ประกอบของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ**

อาจกล่าวได้ว่า แหล่งกำเนิดของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างมีระเบียบและระบบ เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก ในรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียม (ค.ศ. ๑๐๖๖–๑๐๘๗) โดยพระองค์ได้ทรงจัดตั้ง “มหาสภา” หรือที่เรียกกันในภาษาละตินว่า “Magnum Consilium” หรือ “Great Council” ในภาษาอังกฤษ พระเจ้าวิลเลียมทรงมีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งสมาชิกมหาสภา ซึ่งประกอบด้วยขุนนางฝ่ายฆราวาส ฝ่ายบรรพชิต และบรรดาผู้ครอบครองที่ดิน สืบต่อกันมาในสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ ๓ ได้เกิดการขัดแย้งกับขุนนางชื่อ ซิมอน เดอ มองท์ฟอร์ท (Simon de Montfort) ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสถาบันฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นเรื่องของการที่สภาเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการ

จัดเก็บภาษีอากรและในด้านการใช้จ่ายเงินของพระมหากษัตริย์ สำหรับในปัจจุบันนี้ ประเทศต่างๆ ที่มีรัฐสภานั้น ได้มีการแบ่งสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น ๒ ระบบด้วยกันคือ

๑.) ระบบสภาเดียว (Unicameral)

๒) ระบบสองสภา (Bicameral)

**๑. ระบบสภาเดียว** เป็นระบบที่ได้รับความนิยมและนำมาใช้ปฏิบัติกันน้อยมาก และมักปรากฏว่านิยมใช้ระบบสภาเดียวในการปกครองระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา เช่นในการปกครองระดับแขวง (Country board) และระดับนคร (city) ส่วนระดับมลรัฐ (state) นั้นมีเพียงมลรัฐเดียว คือ มลรัฐเนแบรสภา (Nebraska)[[5]](#footnote-5) ในระบบนี้ มีข้อดีข้อเสียที่เห็นได้ดังนี้

**ข้อดี คือ**

๑. ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเดียวดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว เพราะมีสภาเดียวเป็นผู้พิจารณา

๒. ไม่เปลืองเงินงบประมาณ เพราะจ่ายเงินเดือนให้แก่สภมาชิกสภาเพียงสภาเดียว

๓. ไม่มีปัญหาการขัดแย้งระหว่างสภาสูง (วุฒิสภา) กับสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) เหมือนกับระบบสองสภา

**ข้อเสีย คือ**

๑. ระบบสภาเดียวอาจทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องขาดความรอบคอบเพราะไม่มีสภาที่สองทำหน้าที่กลั่นกรอง

๒. ระบบสภาเดียวอาจนำไปสู่ระบบเผด็จการในรัฐสภา เพราะไม่มีสภาที่สองเป็นดุลถ่วงอำนาจไว้

**๒. ระบบสองสภา** วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งระบบนี้ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้มีสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากประชาชนธรรมดาทั่วๆ ไป กับสมาชิกสภาที่มีคุณสมบัติเป็นพิเศษบางประการ เช่น ผู้ที่จะเป็นสมาชิกต้องมีอายุสูงกว่าสมาชิกสูงกว่าสมาชิกสภาที่มาจากประชาชนทั่วไป เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตย เมื่อได้ศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาทั้งสองในระบบสองสภาแล้ว ทำให้สามารถแบ่งระบบสองสภาออกได้เป็น ๒ ประเภทดังนี้

**สภาล่าง (The Lower House)** โดยทั่วไปนั้นสมาชิกของสภาล่างจะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากราษฎรสามัญทั่วไป โดยให้ประชาชนผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายของแต่ละประเทศเป็นผู้เลือกตั้ง ฉะนั้น ตามหลักการแล้วอำนาจหน้าที่ (Authority) สำคัญๆ จึงอยู่ที่สภาล่าง เพราะเป็นสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

**สภาสูง (The Upper House)** เหตุผลของการจัดตั้งสภาสูงขึ้นมา ก็คือว่า ในประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งสภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords) ขึ้นมาเพื่อต้องการแต่งตั้งให้คนชั้นสูงบางกลุ่ม เช่น พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง หรือพระทางคริสต์ศาสนา ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ เข้าไปเป็นตัวแทนของพวกตนในสภา ส่วนอเมริกา ได้จัดตั้งสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) เพื่อให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนของตนเป็นผู้แทนในรัฐสภา (Congress) มลรัฐละ ๒ คนเท่ากันหมดทั้ง ๕๐ มลรัฐ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นมลรัฐที่มีจำนวนประชากรมากหรือน้อยกว่ากันแต่ประการใด

**รูปแบบของรัฐสภาไทย**

รูปแบบรัฐสภาทั่วโลกมี ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบที่เรียกว่าสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament) และรูปแบบของสองสภา (Bicameral Parliament)

**รูปแบบของสภาเดียว** คือ สภาเดียวนั้นในต่างประเทศถือว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยสุดโต่งพวกซ้ายจัดสมัยก่อนในฝรั่งเศสหรือเมื่อตอนสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐก็ต้องการแบบนี้ เพราะคิดว่าเป็นรูปแบบที่ยึดหลักของความเสมอภาคที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนคนเดียวเหมือนกันหมดและอำนาจอธิปไตยของปวงชน

**รูปแบบของสองสภา** คือ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นรูปแบบที่ประนีประนอมระหว่างพลังมวลชนกับอิทธิพลของฝ่ายขุนนาง หรือชนชั้นผู้มีทรัพย์สมบัติอย่างกรณีสภาขุนนางของสภาอังกฤษเป็นสภาที่สอง, ส่วนในสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแทนอำนาจของมลรัฐที่ต่างก็ถือว่ามีอำนาจอิสระสูงจึงให้มีวุฒิสภามลรัฐละ ๒ คน เหมือนกันทั้งรัฐใหญ่และรัฐเล็ก ส่วนในสหพันธรัฐเยอรมนีสภาสูงเป็นสภาตัวแทนของมลรัฐโดยมี น้ำหนักในการลงคะแนนเสียงไม่เท่ากันนอกจากนี้หลายประเทศถือว่า การมีสองสภาก็เพื่อให้สภาที่สองคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจไม่รอบคอบหรือผ่านร่างกฎหมายของรัฐบาลโดยวิธีเสียงข้างมากลากไปตามรัฐธรรมนูญไทยมีสภามาแล้วทั้ง ๒ รูปแบบ

**๑) รูปแบบสภาเดียว (Unicameral Parliament)**

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวก็มี รัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕) ธรรมนูญการปกครอง ปี ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๙ ธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๐ และธรรมนูญของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) พ.ศ. ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเป็นสภาแต่งตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกคณะราษฎร และต่อมารัฐธรรมนูญฉบับถาวร (๒๔๗๕) ก็ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติ ๒ ประเภท คือ ประเภทแต่งตั้งและประเภทเลือกตั้ง ให้ประเภทเลือกตั้ง คือ ผู้แทนราษฎรมีจำนวนเท่ากับประเภทแต่งตั้ง แต่ทั้งสองประเภทจะรวม อยู่ในสภาเดียว ส.ส. ประเภทแต่งตั้งดังกล่าวนี้จะดำรงอยู่เช่นนี้จนกว่ากึ่งหนึ่งของประชากร ทั่วประเทศจะได้รับการศึกษาถึงระดับประถมศึกษาหรืออย่างช้าไม่เกิน ๑๐ ปี (ครั้นครบสิบปีก็ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญขอขยายเวลาออกไปอีก)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการ ปฏิวัติครั้งที่ ๒ จัดตั้งสภานิติบัญญัติเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งซึ่งดำรงอยู่ จนกระทั่ง ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศใช้ภายหลังที่จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเอง โดยจัดตั้งสภานิติบัญญัติเป็นสภาเดียว

นอกจากนั้นรูปแบบของสภาเดียวยังมีอีก ๓ ครั้งต่อมา คือ ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ เรียกว่า สภาการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ส่วนใน พ.ศ. ๒๕๒๐ และใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เรียกว่า สภานิติบัญญัติทั้งหมดเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร

จะเห็นได้ว่า รูปแบบของสภาเดี่ยวของเรามักจะเป็นสภาแต่งตั้ง ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตยที่สุด ในขณะที่แนวคิดของยุโรปและอเมริกากลับมองดูว่ารูปแบบของสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดน่าเป็นรูปแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ

**๒) รูปแบบสภาคู่ (Bicameral Parliament)**

รูปแบบสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของไทยมักจะเกิดขึ้นจาการร่างรัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักของประชาธิปไตยมากขึ้น (แต่ยังไม่สมบูรณ์เรียกกันว่าแบบครึ่งใบ) โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตน แต่วุฒิสภายังมาจากการแต่งตั้งสภาคู่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

แนวคิดที่ให้มีสองสภานั้น มีเหตุผลหลักก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถ่วงดุล หรือ เป็นองค์กรพี่เลี้ยงหรือกรองร่างพระราชบัญญัติ และสำหรับสังคมไทยจากอดีตถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ วุฒิสภาเป็นสภาแต่งตั้งทั้งนั้นยกเว้นฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ที่ใช้อยู่เพียง ๕ เดือน ระหว่างนั้น ได้ใช้บทเฉพาะกาลซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกของวุฒิสภา

สำหรับฉบับปัจจุบัน (๒๕๔๐) เป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญกำหนดวุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากเลือกตั้งมีสมาชิก ๒๐๐ คน แต่กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทหน้าที่หลายประการ แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น วุฒิสมาชิกไม่มีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่มีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยถี่ถ้วนไม่ต้องผูกพันกับฝ่ายรัฐบาล จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองทั้งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ และไม่มีสิทธิจะได้รับเลือกเป็นฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มอำนาจให้วุฒิสภามีบทบาทหน้าที่ใหม่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายอื่นๆ ทุกฝ่าย ในด้านความทุจริตและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่างๆ โดยพิจารณาถอดถอนได้ และในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และบุคลากรขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เรียกว่ามีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรระดับสูงของรัฐได้มากจนคล้ายอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐ

สำหรับหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแม้วุฒิสภาจะเสนอกฎหมายไม่ได้ แต่วุฒิสภา มี บทบาท หน้าที่ในการพิจารณากฎหมายเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เว้นกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันแต่อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ยังเป็นของสภาผู้แทนราษฎรในด้านการควบคุม

การบริหารงานของรัฐบาล วุฒิสภามีอำนาจหน้าในการตั้งกระทู้ถามและขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติได้

นอกจากนั้น ก็มีบทบาทหน้าที่ในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การพิจารณาสนธิสัญญา การแถลงนโยบายของรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งถ้าวุฒิสภาทำหน้าที่นี้ได้อย่างเข้มแข็งก็จะกลายเป็นกรรมการชี้ขาดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะได้ (เพราะในสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบฝ่ายค้าน)

**๑.๒ สถาบันฝ่ายบริหาร**

สำหรับฝ่ายบริหารมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและรับผิดชอบในการปกครองทั่วไป กล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีบทบาทมากในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองทั้งหมด ความหมายของคำว่า ฝ่ายบริหาร หมายถึงคณะบุคคลหรือตัวบุคคล ซึ่งมีหน้าที่นำกฎหมายไปใช้ในบางประเทศมีคณะบุคคลจำนวนมาก บางประเทศประกอบด้วยบุคคลจำนวนไม่มากนัก และในบางประเทศโดยเฉพาะที่ใช้ระบบเผด็จการรวบยอดอำนาจฝ่ายบริหารอยู่ที่คนเพียงคนเดียว[[6]](#footnote-6) ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภานี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝ่ายบริหาร (Executive) มีอำนาจจำกัดเฉพาะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีต้องฟังเสียงของรัฐมนตรีร่วมคณะ และต้องเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลมีสิทธิในการอภิปรายอย่างเต็มที่ และเมื่อมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปแล้ว จะต้องปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก โดยถือหลักให้รัฐมนตรีแต่ละคนรวมทั้งนายกรัฐมนตรีใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่ากันคือคนละหนึ่งเสียง

สำหรับสถาบันฝ่ายบริหารในรูปแบบประธานาธิบดี (Presidential Government) ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนบางประการนั่นก็คือ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพราะในระบบประธานาธิบดีนั้น เป็นประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน และได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอนคือ ๔ ปี ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอเมริกันมีคณะรัฐมนตรีอยู่ก็ตาม แต่รัฐมนตรีของสหรัฐก็เปรียบเสมือนเป็นเลขานุการของประธานาธิบดี ทั้งนี้จะสังเกตได้จากศัพท์ที่ใช้เรียกรัฐมนตรีของสหรัฐ คือใช้คำว่า “Secretary” เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก็ใช้คำว่า “Secretary of Defense” ฯลฯ โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเหล่านี้จากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสมาชิกเสียก่อน ฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีดูเสมือนว่าทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีเป็นเรื่องๆ ไป[[7]](#footnote-7) สำหรับอำนาจของประธานาธิบดีพอสรุปได้ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

๒. อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้ายข้าราชการฝ่ายบริหารทั่วไป แต่ในตำแหน่งโดยเฉพาะระดับวางนโยบาย เช่น รัฐมนตรี และเอกอัครราชทูตจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน

๓. การมีส่วนร่วมในสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งประธานาธิบดีกระทำได้ดังนี้คือ การให้ความเห็นชอบหรือการยับยั้ง (Veto) กฎหมาย กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

**๑.๓ สถาบันฝ่ายตุลาการ**

หน้าที่สำคัญของสถาบันฝ่ายตุลาการก็คือ การป้องกันเสรีภาพ และการศึกษาสิทธิของประชาชน สถาบันนี้จึงเป็นที่พี่งของประชาชนในกรณีที่เกิดการขัดแย้งหรือมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างเสมอภาคต่อประชาชนทุกฐานะอาชีพ และทั่วทุกแห่งภายในอาณาเขตรัฐนั้น เพราะฉะนั้น สถาบันฝ่ายตุลาการจึงมีหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมโดยการใช้กฎหมายของรัฐเป็นเครื่องมือในการตัดสินและในบางประเทศฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการตีความว่ากฎหมายฉบับใดขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามหลักการที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือกันว่าสถาบันฝ่ายตุลาการจะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัตินั้นมิได้หมายความว่าสถาบันฝ่ายตุลาการจะไม่มีความสัมพันธ์ใด กับอีกสองสถาบันดังกล่าวข้างต้นเสียเลย แต่ตามทฤษฎีนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบคานอำนาจซึ่งกันและกัน (checks of balances) ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ รัฐสภาอาจมีมติถอดถอนผู้พิพากษาได้ และในสหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีมีอำนาจเสนอชื่อผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court) เพื่อแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

**๒.สถาบันที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระพุทธศาสนา**

ถ้าพิจารณากำเนิดของกษัตริย์ตามที่ปรากฏในอัคคัญญสูตรก็จะเห็นว่ากษัตริย์มีอำนาจเพราะประชาชน และประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง กษัตริย์เป็นเพียงมหาชนสมมติ คือ มหาชนยกขึ้นเพื่อให้ใช้อำนาจนั้น  ข้อนี้คงเป็นที่มาของประชาธิปไตยได้ แต่ลำพังการที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดนั้นยังหานับเป็นประชาธิปไตยเสมอไปไม่ เพราะในระบบของโธมัส ฮอบส์ อำนาจก็เป็นของประชาชน และประชาชนมอบให้แก่ผู้ปกครองหรืออธิปัตย์ แต่ระบบนั้นก็เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะอำนาจนั้นอธิปัตย์ใช้ได้โดยสิทธิ์ขาด ประชาชนไม่มีสิทธิ์เข้าไปตรวจสอบหรือเรียกเอาอำนาจคืนได้ นั่นคือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจแต่ประชาชนมิได้มีส่วนแห่งการใช้อำนาจนั้น โดยเฉพาะอำนาจที่แสดงถึงการปกครองตนเองคือ อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น หากระบบการเมืองในพระพุทธศาสนาเป็นประชาธิปไตยจริงก็ต้องตัดสินได้ด้วยเกณฑ์ข้อนี้ ในอัคคัญญสูตรจะเห็นได้ว่ากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการ คือ ตัดสินข้อขัดแย้งต่างๆ และอ้างถึงอำนาจบริหารด้วยคือ เป็นผู้ทำให้ประชาชนพอใจ จึงใช้คำเรียกกษัตริย์ว่า “ราชา” แต่อำนาจทั้งสองนั้นก็อยู่ในมือคนคนเดียว ซึ่งไม่ต่างอะไรกับระบอบสมบูรณาญาธิราชย์ จึงต้องพิจารณาดูอำนาจอีก อำนาจหนึ่ง คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจทั้ง ๓ ตามแนวพระพุทธศาสนา มีดังนี้[[8]](#footnote-8)

**ด้านนิติบัญญัติ** ในสังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติ อย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่ จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรม

**ด้านการบริหาร** ในสมัยเมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนักพระพุทธองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสาวกที่สำคัญ เช่น พระสารีบุตร และพระมหาโมคคัลลานะช่วยแบ่งเบาภาระบ้างตามความจำเป็น ต่อมาเมื่อมีพระสาวกเพิ่มขึ้นและมีผู้ขอเข้าอุปสมบทโดยให้ผู้ขอบวชเปล่ง วาจาถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ครั้นต่อมาเมื่อภิกษุเพิ่มขึ้นอีก ทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในการทำกิจกรรมทั้งปวงของพระพุทธศาสนา เช่น การให้บรรพชาอุปสมบท การกรานกฐิน การกำหนดเขตสีมา การระงับอธิกรณ์ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับมอบให้สงฆ์เป็นผู้บริหารงานพระศาสนาตามระเบียบที่ได้ทรงกำหนดไว้นั่นเอง ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ในรูปองค์กร เช่น มหาเถรสมาคมนั้นไม่บัญญัติในพระวินัยแต่ก็มิได้ขัดพระวินัย

**ด้านตุลาการ** สถาบันตุลาการทางพระพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมว่าไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลัก ทั้งฝ่ายอาณาจักร และพุทธจักรมีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออธิกรณ์ และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าผิด

**๒.๑ การบัญญัติพระวินัย (ฝ่ายนิติบัญญัติ)**

พระวินัยนั้น พระพุทธองค์ไม่ได้ทรงบัญญัติไว้ล่วงหน้า ต่อเมื่อเกิดความเสียหานขึ้นจึงทรงบัญญัติสิกขาบทห้ามประพฤติเช่นนั้นอีก ดังจะเห็นได้ว่าในตอนต้นพุทธกาล คือตั้งแต่พรรษาที่ ๑ ถึงพรรษาที่ ๑๑ พระพุทธเจ้ายังไม่ได้ทรงบัญญัติสิกขาบทไว้แน่นอน เพราะภิกษุสงฆ์ล้วนมีวัตรปฏิบัติที่ดีงาม ศีลของภิกษุสงฆ์เรียกว่า "ปาฏิโมกขสังวรศีล" จัดเป็นจารีตตศีล คือ ระเบียบปฏิบัติตามแบบอย่างที่พระพุทธเจ้าทรงประพฤติปฏิบัติมา ในระยะที่ยังไม่มีพุทธานุญาตให้ภิกษุสงฆ์สวดพระปาฏิโมกข์ทุกกึ่งเดือนใน ๒๐ พรรษาแรกนั้น พระพุทธเจ้าทรงแสดงโอวาทปาฏิโมกข์เองทุกกึ่งเดือน[[9]](#footnote-9)

ในพรรษาที่ ๑๒ ขณะประทับอยู่ ณ เมืองเวรัญชา พระสารีบุตรกราบทูลอาราธนาให้ทรงบัญญัติสิกขาบท ดังปรากฏในเวรัญชกัณฑ์ คัมภีร์มหาวิภังค์ พระวินัยปิฏกเล่ม ๑ ว่า "ถึงเวลาแล้วพระพุทธเจ้าข้า ที่พระผู้มีพระภาคจะทรงบัญญัติสิกขาบททรงยกปาฏิโมกข์ขึ้นแสดงแก่พระสาวกอันจะเป็นเหตุให้พรหมจรรย์ดำรงอยู่ได้ยืนนาน" พระพุทธเจ้าก็ไม่ทรงบัญญัติสิกขาบทเพราะในระยะนั้นภิกษุสงฆ์ส่วนใหญ่เป็นพระอริยบุคคล ดังที่พระองค์ตรัสตอบแก่พระสารีบุตรว่า "จงรอก่อนเถิดสารีบุตร ตถาคตรู้เวลาในเรื่องที่จะบัญญัติสิกขาบทนั้น ศาสดาจะยังไม่บัญญัติสิกขาบทแก่สาวก ไม่ยกปาฏิโมกข์ขึ้นแสดงตลอกเวลาที่ยังไม่เกิดอาสวัฏฐานิยธรรมในหมู่สงฆ์ เมื่อเกิดอาสวัฏฐานิยธรรมบางอย่างขึ้นในหมู่สงฆ์ ตถาคตจึงจะบัญญัติสิกขาบท จะยกปาฏิโมกข์ขึ้นแสดงแก่สาวกเพื่อขจัดธรรมเหล่านั้น... สารีบุตร ก็ภิกษุสงฆ์ยังไม่มีเสนียด ไม่มีโทษ ไม่มีสิ่งมัวหมอง บริสุทธิ์ผุดผ่องดำรงอยู่ในสารคุณแท้จริง ในภิกษุ ๕๐๐ รูปนี้ ผู้มีคุณธรรมอย่างต่ำก็ชั้นโสดาบัน"

ต่อมา หลังจากออกพรรษาที่ ๒๐แล้ว พระพุทธเจ้าได้ทรงบัญญัติปาราชิกสิกขาบทที่ ๑ ห้ามภิกษุเสพเมถุน โดนปรารภเหตุการณ์มัวหมองในคณะสงฆ์อันเนื่องมาจากการที่พระสุทินเสพเมถุนกับอดีตภรรยาที่ป่ามหาวัน กรุงเวสาลี การที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกและทรงบัญญัติเรื่อยมาทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ไม่ดีงามขึ้นในคณะสงฆ์

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงพระนิพนธ์ไว้ในหนังสือวินัยมุข (เล่ม ๑) ไว้ว่า พระพุทธบัญญัติและอภิสมาจารทั้ง ๒ นี้ รวมเรียกว่าพระวินัย พระวินัยนี้ท่านเปรียบเหมือนด้ายร้อยดอกไม้อันควบคุมดอกไม้ไว้ไม่ให้กระจัดกระจาย เพราะเหตุรักษาสงฆ์ให้ตั้งอยู่เป็นอันดี อีกอย่างหนึ่ง คนที่มาบวชเป็นภิกษุในสกุลต่างๆ สูงบ้าง กลางบ้าง ต่ำบ้าง มีพื้นเพต่างกันมาแต่เดิม มีน้ำใจต่างกันหากไม่มีพระวินัยปกครองหรือไม่ประพฤติตามพระวินัย จะเป็นหมู่ภิกษุที่เลวทราม ไม่เป็นที่ตั้งแห่งศรัทธาเลื่อมใส ถ้าต่างรูปประพฤติพระวินัยอยู่แล้ว จะเป็นหมู่ภิกษุก็ ดี ทำให้เกิดศรัทธาเลื่อมใส เหมือนดอกไม้ต่างพรรณ เก็บคละกันมาในภาชนะ แม้บางดอกจะมีสีสัณฐานอันงาม มีกลิ่นหอม เพราะโทษที่คละกัน ย่อมเป็นของไม่น่าดูไม่น่าชมเลย ดอกไม้เหล่านั้นอันช่างผู้ฉลาดจัดให้เข้าระเบียบวางไว้ในพานย่อมเป็นของน่าดูน่าชม อย่าว่าแต่ดอกไม้ที่งามเลยแม้แต่ดอกไม้ที่ไม่งามก็ยังพลอยเป็นของดีได้ระเบียบนั่นเองทำให้เป็นของงาม[[10]](#footnote-10)

นอกจากนั้นในพระไตรปิฏกเล่ม ๑ ยังให้เหตุผลในการบัญญัติพระวินัยไว้ว่า "...การบัญญัติพระวินัยเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พระพุทธศาสนาดำรงอยู่ได้ยืนนาน ดังจะเห็นได้ว่าพระมหากัสสปะเถระผู้เป็นประธานในการสังคายนาครั้งที่ ๑ ได้ตกลงกับพระสังคีติการจารย์ทั้งหลายว่าจะสังคายนาพระวินัยก่อน ทั้งนี้เพราะเห็นว่าพระวินัยเป็นอายุของพระพุทธศาสนา เมื่อพระวินัยดำรงอยู่พระศาสนาก็ชื่อว่ายังดำรงอยู่ ดังนั้นจึงขอสังคายนาพระวินัยก่อน"[[11]](#footnote-11)

วินัยหรือสิกขาบทสำหรับภิกษุพึงต้องศึกษาและปฏิบัติตามมี ๒๒๗ สิกขาบท โดยเป็นสิกขาบทที่มาในพระปาฏิโมกข์ ซึ่งแบ่งกลุ่มได้ ๘ กลุ่ม คือ (๑) ปาราชิก ๔ (๒) สังฆาทิเสส ๑๓ (๓) อนิยต ๒ (๔) นิสสัคคียปาจิตตีย์ ๓๐ (๕) ปาจิตตีย์ ๙๒ (๖) ปาฏิเทสนียะ ๔ (๗) เสขิยะ ๗๕ และ (๘) อธิกรณสมถะ ๗

พระวินัยนี้เป็นสิกขาบทที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้เพื่อให้ภิกษุประพฤติและปฏิบัติตาม พระวินัยหรือสิกขาบทจึงเป็นกฎหรือระเบียบวินัยหรือข้อบังคับที่บัญญัติไว้เพื่อให้ภิกษุพึงศึกษาและปฏิบัติตาม หากละเมิดหรือฝ่าฝืนย่อมต้องอาบัติคือ ย่อมถูกลงโทษ

**สิกขาบท**

สิกขาตามพจนานุกรม หมายถึงข้อที่จะต้องศึกษา ข้อที่จะต้องปฏิบัติ ได้แก่ ศีล สมาธิ ปัญญา ซึ่งเรียกว่าไตรสิกขา การศึกษาเล่าเรียน สิกขาบทจึงหมายถึง ข้อศีล ข้อวินัย[[12]](#footnote-12)

สิกขาบทตามพจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์ หมายถึงข้อที่ต้องศึกษา ข้อศีล ข้อวินัย บทบัญญัติข้อหนึ่งๆ ในพระวินัยที่ภิกษุพึงศึกษาปฏิบัติศีล ๕ ศีล ๘ ศีล ๑๐ ศีล ๒๒๗ ศีล ๓๑๑ แต่ละข้อเรียกว่า สิกขาบท เพราะเป็นข้อที่จะต้องศึกษาหรือบทฝึกฝนอบรมตนของสาธุชน อุบาสก อุบาสิกา สามเณร สามเณรี ภิกษุ และภิกษุณีตามลำดับ[[13]](#footnote-13)

สิกขาบทหรือศีลที่บัญญัติไว้นี้หากเปรียบกับทางโลกแล้วก็เหมือนกับที่ฝ่ายสภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติออกพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ เพื่อออกมาบังคับใช้นั่นเอง คือ ถ้าเป็นกฎหมายอาญาก็เป็นกฎหมายห้ามกระทำ หากฝ่าฝืนก็มีกำหนดโทษที่จะได้รับไว้ ถ้าเป็นคดีเพ่งก็เป็นกฎหมายที่ทำให้ผู้อื่นเสียหาย หากฝ่าฝืนต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายผู้ได้รับความเสียหาย เป็นต้น พระวินัยหรือสิกขาบทจึงเป็นกฎหมายของฝ่ายสงนั่นเอง

สิกขาบทจึงหมายถึง กฎหรือระเบียบวินัยหรือข้อบังคับที่บัญญัติไว้เพื่อให้ภิกษุพึงศึกษาและปฏิบัติตาม หากละเมิดหรือฝ่าฝืนย่อมต้องอาบัติ คือ ถูกลงโทษนั่นเอง

**การบัญญัติสิกขาบท**

ในการบัญญัติสิกขาบทแต่ละครั้งมีขั้นตอนดังนี้ คือ เมื่อเกิดเรื่องมัวหมองขึ้นในคณะสงฆ์พระพุทธเจ้าตรัสสั่งให้ประชุมสงฆ์ ตรัสถามภิกษุผู้ก่อเหตุให้ทูลรับแล้วทรงชี้โทษแห่งการประพฤติเช่นนั้น และตรัสอานิสงส์แห่งความสำรวมระวังแล้วจึงทรงตั้งพระบัญญัติห้ามมิให้ภิกษุทำอย่างนั้นอีกต่อไป ทรงกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนหรือล่วงละเมิดเรียกว่าปรับอาบัติ[[14]](#footnote-14)

เหตุที่พระองค์ทรงอิดเอื้อนไม่ยอมบัญญัติสิกขาบทในแรกเริ่มเดิมทีนั้น เพราะในเบื้องต้นภิกษุสงฆ์ล้วนมีวัตตปฏิบัติดีงาม พระสงฆ์ส่วนมากสิ้นกิเลส เป็นอรหันต์ผู้เป็นเสขบุคคลก็ปฏิบัติธรรม ประพฤติพรหมจรรย์เพื่อทำที่สุดแห่งทุกข์อย่างเคร่งครัด ต่อมาเมื่อเกิดอาสวัฏฐานิยธรรมบางอย่างในสงฆ์เกิดขึ้น มีการแสวงหาลาภสักการของภิกษุสงฆ์บางกลุ่มบางเหล่ามากขึ้น หากไม่บัญญัติสิกขาบทแล้วจะก่อให้เกิดสิ่งมัวหมองไม่บริสุทธิ์ผุดผ่องและดำรงอยู่ในสารคุณอย่างแท้จริง พระองค์จึงทรงบัญญัติสิกขาบทขึ้น

หลักการและเหตุผลสากลในการบัญญัติสิกขาบทหรือพระวินัยนั้นมี ๒ อย่างคือ

๑. หลักการและเหตุผล ๑๐ ประการ

๒. หลักการและเหตุผลเฉพาะ

๑. สำหรับหลักการและเหตุผล ๑๐ ประการนั้น บัญญัติขึ้นก็เพื่อประโยชน์แห่งสงฆ์ เพื่อให้สงฆ์มีความดี ความผาสุก ความเลื่อมใส ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงแห่งพระธรรม ประโยชน์ ๑๐ ประการในการบัญญัติสิกขาบทมีอย่างไรนั้นจะได้กล่าวในตอนต่อไป

๒. สำหรับหลักการและเหตุผลเฉพาะนั้น มีเจตนารมณ์ปรากฏอยู่ในแต่ละสิกขาบท เช่น ในสิกขาบทปาราชิกบัญญัติขึ้นเพื่อห้ามมิให้ภิกษุเสพเมถุนหรือเสพกาม ทั้งนี้เพราะการเสพกามนั้นเป็นประเพณีของชาวบ้าน หากภิกษุกระทำแล้วย่อมทำให้ผู้คนที่เลื่อมใสอยู่แล้วไม่เลื่อมใสต่อไป เป็นต้น

**๒.๒ กระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎก**

กระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกนี้ได้กล่าวมาในบทที่ ๑ บทนำ ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาบ้างแล้ว ต่อไปนี้ขอกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกในสมัยพุทธกาลว่ามีการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกอย่างไร

อธิกรณสมถะ ๗ ประการ ถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรม กระบวนการแก้ปัญหาและกระบวนการดำเนินงานกิจการคระสงฆ์ที่เป็นทางการของสังคมสงฆ์ที่แสดงให้เห็นรูปแบบแห่งระบอบประชาธิปไตยและรูปแบบการทำงานในสังคมสงฆ์นั้นนับแต่ครั้งพุทธกาลมาจนถึงปัจจุบันเลยทีเดียว

**องค์ประกอบในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม**

แม้ว่าจะได้กล่าวถึงอธิกรณสมถะในบทที่ ๒ มาแล้วก็ตาม เพื่อให้เข้าใจในกระบวนการทางสงฆ์ให้ถ่องแท้ขึ้นจึงขอกล่าวซ้ำอีกตามสมควรดังนี้

อธิกรณ์ คือการกระทำที่ว่าด้วยการละเมิดพระธรรมวินัยของพระภิกษุ การละเมิดพระวินัยหรือสิกขาบทมี ๔ ประเภท คือ

**๑. วิวาทาธิกรณ์** การเถียงกันเกี่ยวกับพระธรรมวินัยว่า นี้เป็นพระธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ นี้ไม่ใช่พระธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้ เป็นต้น

**๒. อนุวาทาธิกรณ์** เรื่องการกล่าวหา ใส่ความ โจทกันด้วยอาบัติต่างๆ เช่น ภิกษุรูปนั้นรูปนี้ต้องอาบัตินี้ ประพฤติอย่างนี้มีความผิดอย่างนี้

**๓. อาปัตตาธิกรณ์** เรื่องการต้องอาบัติ การปรับอาบัติ และการแก้ตัวให้พ้นจากอาบัติ

**๔. กิจจาธิกรณ์** กิจธุระต่างๆ ที่สงฆ์จะต้องทำ เช่นการสวดปาฏิโมกข์ การอุปสมบท

**วิธีระงับอธิกรณ์**

เมื่อพระภิกษุกระทำละเมิดพระวินัยหรือสิกขาบท ๔ ประการดังกล่าวแล้ว จึงมีการไต่สวนแล้ววินิจฉัยว่ามีการละเมิดพระวินัยหรือสิกขาบทดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อยุติในการกระทำละเมิดนั้น การไต่สวนทำให้ได้ข้อยุตินี้เรียกว่าวิธีระงับอธิกรณ์ หรืออธิกรณสมถะซึ่งมี ๗ ประการ คือ

**๑. สัมมุขาวินัย** ระงับในที่พร้อมหน้า คือ พร้อมหน้าสงฆ์ พร้อมหน้าบุคคล พร้อมหน้าวัตถุ และพร้อมหน้าธรรม

คำว่า "พร้อมหน้าสงฆ์" คือ ภิกษุเข้าประชุมครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกรณี คำว่า "พร้อมหน้าบุคคล" คือคู่กรณีหรือหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอยู่พร้อมกัน คำว่า "พร้อมหน้าวัตถุ" คือ ยกเรื่องที่เกิดขึ้นมาวินิจฉัย คำว่า "พร้อมหน้าธรรม" คือ วินิจฉัยถูกต้องโดยธรรมวินัย

**๒. สติวินัย** ระงับโดยประกาศสมมติให้ว่าเป็นพระอริยสงฆ์ผู้มีสติสมบูรณ์ คำว่า "สติวินัย" วิธีระงับอธิกรณ์โดยเอาสติขึ้นเป็นหลัก ในกรณีที่มีผู้โจทพระอรหันต์ด้วยสีลวิบัติ สงฆ์จะสวดประกาศสมมติให้แก่ผู้เป็นพระอรหันต์นั้นว่า "ท่านผู้นี้มีสติสมบูรณ์” เป็นการบอกให้รู้ว่าใครจะโจทพระอรหันต์ด้วยอาบัติไม่ได้

**๓. อมูฬหวินัย** ระงับโดยยกประโยชน์ให้ว่าต้องอาบัติในขณะเป็นบ้า

คำว่า "อมูฬหวินัย" คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยยกประโยชน์แก่ภิกษุที่หายเป็นบ้าแล้ว ในกรณีที่มีผู้โจทภิกษุนั้นด้วยอาบัติที่ต้องในขณะเป็นบ้า สงฆ์จะสวดประกาศสมมติเพื่อไม่ให้ใครๆโจทเธอด้วยอาบัติ

**๔. ปฏิญญาตกรณะ** ระงับตามคำรับของจำเลย

คำว่า " ปฏิญญาตกรณะ" คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยปรับอาบัติตามคำรับสารภาพของจำเลย การแสดงอาบัติก็ถือว่าเป็นปฏิญญาตกรณะเช่นเดียวกัน

**๕. เยภุยยสิกา** ระงับตามเสียงข้างมาก

คำว่า "เยภุยยสิกา" คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยตัดสินจากเสียงข้างมาก สงฆ์จะใช้วิธีการนี้ในกรณีที่บุคคลหลายฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน

**๖. ตัสสปาปิยสิกา** ระงับโดยการลงโทษแก่ผู้ทำผิด

คำว่า "ตัสสปาปิยสิกา" คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยตัดสินลงโทษแก่ผู้กระทำผิด เมื่อสงฆ์พิจารณาตามหลักฐานพยานแล้วเห็นว่ามีความผิดจริง แม้เธอจะไม่รับสารภาพ

**๗. ติณวัตถารกะ** ระงับโดยการประนีประนอม

คำว่า "ติณวัตถารกะ" คือวิธีระงับอธิกรณ์โดยที่ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอมกัน เปรียบเหมือนเอาหญ้ากลบไว้ ไม่ต้องชำระสะสางคดีความ วิธีนี้ใช้ระงับอธิกรณ์ที่ยุ่งยาก อาจจะเป็นอนุวาทาธิกรณ์หรืออาปัตตาธิกรณ์ เช่น กรณีพิพาทกันของภิกษุชาวเมืองโกสัมพี เป็นต้น

**ขั้นตอนการลงโทษภิกษุ**

มาตรการในการลงโทษแก่ภิกษุผู้กระทำผิด ผู้ปฏิบัติไม่สมควรแก่สมณะภาวะมี ๒ ประการ

๑. การลงโทษปรับอาบัติตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดแต่ละกรณี ตามสิกขาบทบัญญัติที่มาในพระปาฏิโมกข์

๒. การลงโทษโดยมาตรการที่สงฆ์กำหนดไว้[[15]](#footnote-15)

ตาม ๑.นั้น เป็นการลงโทษตามสิกขาบทที่มาในพระปาฏิโมกข์ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ข้อ ๔-๕ ว่าด้วยการปรับอาบัติ การลงโทษตามอาบัติ

ตาม ๒.นั้น เป็นการลงโทษตามมาตรการที่สงฆ์กำหนดไว้ เรียกว่าการลงนิคคหกรรม

**๓.นิติบัญญัติตุลาการในฝ่ายอาณาจักรและนิติบัญญัติและตุลาการตามแนวพระพุทธศาสนา**

  ๓.๑ ห**ลักนิติบัญญัติและหลักตุลาการในฝ่ายอาณาจักร**

ห**ลักนิติบัญญัติในฝ่ายอาณาจักร**

          นักรัฐศาสตร์ได้กล่าวถึง หลักนิติบัญญัติ อยู่ ๒ ลักษณะคือ สถาบันนิติบัญญัติกับอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งจะกล่าวถึงทั้ง ๒ ลักษณะดังนี้

๑) สถาบันนิติบัญญัติ เป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อกระบวนการบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมีองค์กรที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย คือ รัฐสภา (Parliament) เพราะถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่แสดงเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน เพราะฉะนั้นการตราพระราชบัญญัติจึงถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ให้ผ่านกระบวนการพิจารณาและแสดงความเห็นชองโดยรัฐสภา ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติก็เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการตราให้เป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้[[16]](#footnote-16)

สถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักคือ การออกกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารและปกครองประเทศ ส่วนหน้าที่รองได้แก่ หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของตนเอง หน้าที่ต่อมาก็คือ หน้าที่ในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล ในระบบรัฐสภา[[17]](#footnote-17) อันหมายถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น[[18]](#footnote-18)

          นอกจากนั้นสถาบันนิติบัญญัติยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในการสืบราชสมบัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ เป็นต้น[[19]](#footnote-19)

๒) อำนาจนิติบัญญัติ[[20]](#footnote-20) เป็นอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ สถาบันรัฐสภา หลักการสำคัญของระบบรัฐสภา ประกอบด้วย ๓ หลักการคือ

              ๒.๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ที่สำคัญคือ การแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองเป็นการแบ่งแยกอำนาจเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ป้องกันผู้มีอำนาจใช้อำนาจในทางที่ผิด อันเป็นที่มาของการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามส่วนคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

              ๒.๒) หลักการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสัมพันธ์กับประชาชน ในส่วนของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าในรัฐสภาเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ อันสะท้อนถึงความสัมพันธ์กับชาติ มติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มติของประเทศ เป็นต้น

              ๒.๓) หลักการตามกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ทำให้เป็นที่ยอมรับอย่างถ้วนหน้า กฎหมายที่มาจากรัฐสภามีศักดิ์ศรีเหนือกว่ากฎหมายอื่น ยกเว้นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการดำเนินการจัดทำแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่น อันแสดงถึงหลักการของระบบเสรีนิยม

**หลักตุลาการในฝ่ายอาณาจักร**

หลักตุลาการ สามารถกล่าวได้ ๒ ประเด็น เช่นเดียวกับหลักนิติบัญญัติ กล่าวคือ

            ๑) สถาบันตุลาการ สถาบันตุลาการมีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายของประชาชน ดังนั้นผู้พิพากษาซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในกระบวนการยุติธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะผดุงไว้ซึ่งหลักการดังกล่าว ผู้พิพากษาจะต้องมีหลักการที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชื่อสัตย์ เป็นกลางและปราศจากอคติใดๆ รวมทั้งต้องมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาต้องไม่เป็นผู้ที่ผูกพันหรือถูกกดดันต่อสถาบันอื่นใด สถาบันนี้จึงเป็นที่พึ่งของประชาชนในกรณีที่เกิดความขัดแย้งหรือความผิดขึ้น ตุลาการจึงต้องใช้อำนาจอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเสมอภาคต่อคนทุกๆ ชนชั้นและสาขาอาชีพ และทั่วทุกแห่งภายในอาณาเขตของรัฐนั้น บทบาทอื่นๆ ของฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย การตีความกฎหมาย การกำหนดกฎเกณฑ์ในกระบวนการยุติธรรม สร้างขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งศาล ให้คำแนะนำของศาล และเป็นกระบวนการสุดท้ายในการสร้างความมั่นคงและผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม[[21]](#footnote-21)

          ๒) อำนาจตุลาการ[[22]](#footnote-22) คืออำนาจในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนทั่วหน้ากัน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในการดำรงชีวิต เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรักษาความยุติธรรมตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

**๓.๒ หลักนิติบัญญัติและตุลาการตามแนวพระพุทธศาสนา**

**หลักนิติบัญญัติตามแนวพระพุทธศาสนา**ในสังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติ อย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่ จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรม

**ตุลาการตามแนวพระพุทธศาสนา** สถาบันตุลาการทางพระพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมว่าไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลัก ทั้งฝ่ายอาณาจักร และพุทธจักรมีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออธิกรณ์ และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าผิด

**๓.๓ การเปรียบเทียบลักษณะการปกครองของฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายพุทธจักรซึ่งมีรูปแบบตามระบอบของประชาธิปไตย[[23]](#footnote-23)**

**สถาบันนิติบัญญัติ** ก็คือรัฐสภาที่มีหน้าที่คือตราพระราชบัญญัติโดยวิธีประชุมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาลเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ใช้ระบบเสียงส่วนใหญ่เป็นมติในการชี้ขาด พระวินัยเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมด ส่วนคณะสงฆ์ไม่มีอำนาจในการบัญญัติ เพียงแต่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระวินัยหรือพุทธบัญญัติ

**สถาบันตุลาการ** กระบวนการตุลาการในระบอบการปกครองฝ่ายอาณาจักรเรียกว่า คดี ในทางพระวินัยเรียกว่า อธิกรณ์ คือ เรื่องที่เกิดขึ้นแล้วจะต้องจัดต้องทำ ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ วินิจฉัยและพิพากษาอรรถคดีให้สอดคล้องกับกฎหมาย สงฆ์ทำหน้าที่ วินิจฉัยและพิพากษาอรรถคดีให้สอดคล้องกับพระวินัย การทำหน้าที่ของสงฆ์ในการเป็นสถาบันตุลาการเมื่อมีอธิกรณ์เกิดขึ้น ๔ ประการ คือ

**๑) วิวาทาธิกรณ์** การวิวาทกันของภิกษุในเรื่องพระธรรมวินัยสงฆ์จะวินิจฉัยว่าฝ่ายไหนผิดฝ่ายไหนถูก เช่น วิวาทกันว่า สิ่งนี้เป็นธรรมเป็นวินัย สิ่งนี้ไม่ใช่ธรรมไม่ใช่วินัย เป็นต้น ดังนั้น สงฆ์พึงระงับด้วยสัมมุขาวินัย และเยภุยยสิกา

**๒) อนุวาทาธิกรณ์** การกล่าวโจทกันด้วยอาบัติ เช่น การฟ้องร้องกล่าวหาว่าภิกษุต้องอาบัติ ผู้วินิจฉัยพึงใช้หลักสัมมุขาวินัย สติวินัย อมูฬหวินัย และตัสสปาปิยสิกา ข้อใดข้อหนึ่งเป็นเครื่องตัดสิน

**๓) อาปัตตาธิกรณ์** อาบัติที่ภิกษุต้องแล้ว (ได้ทำลงไปแล้ว) การปรับอาบัติ และการแก้ไขตัวให้พ้นจากอาบัติ ด้วยวิธีปลงอาบัติ หรืออยู่กรรม เป็นต้น คณะผู้วินิจฉัยพึงใช้หลักสัมมุขาวินัย ปฏิญญาตกรณวินัย และติณวัตถารกวินัย ข้อใดข้อหนึ่งเป็นเครื่องตัดสิน

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

นอกจากนั้นแล้วถ้าภิกษุรูปใดกระทำผิดพระพุทธองค์จะไต่สวนหาความผิด แล้วจึงตัดสินพิพากษา ถ้าหากสิกขาบท (กฎหมาย) ใดไม่มี ก็ทรงเรียกประชุมสงฆ์แล้วแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นและปรับแก้สิกขาบทนั้นใหม่ (ตรากฎหมายใหม่) การบัญญัติครั้งแรก เรียกว่า มูลบัญญัติ หรือบัญญัติเดิม ส่วนข้อแก้ไขเพิ่มเติมเรียกว่า อนุบัญญัติ[[24]](#footnote-24)

**สรุป**

การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายมีอยู่จริงในพระพุทธศาสนา แต่การแบ่งอำนาจทำนองเดียวกันนี้อยู่ในระบอบการปกครองอื่น ๆ ที่มิใช่ประชาธิปไตย ความเป็นประชาธิปไตยของการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยนั้นอยู่ที่การคานอำนาจระหว่างกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยจากรัฐ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งประชาชนเป็นผู้บัญญัติ ลำพังการแบ่งแยกอำนาจจะถือว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยไม่ได้ หากแต่เป็นความจำเป็นทางสังคมที่จะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์การทำตามกฎเกณฑ์และการตัดสินปัญหาด้วยกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นเรื่องที่มีอยู่ทุกสังคมการที่จะตัดสินว่าการแบ่งอำนาจเช่นนี้แสดงความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ส่วนพระวินัย คือ กฎหมายที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันการละเมิดและการกระทำผิดในครั้งต่อไปของพระภิกษุ จะเห็นได้ว่าพระพุทธเจ้า พระองค์ทรงบัญญัติพระวินัยในกรณีที่พระภิกษุรูปนั้น ๆ กระทำผิดที่เป็นสาเหตุให้พระพุทธศาสนาของพระองค์มัวหมอง ทำให้พุทธศาสนิกชนขาดศรัทธาที่จะทำนุบำรุง และขาดความเลื่อมใสในพระพุทธศาสนาของพระองค์ จึงทรงบัญญัติข้อห้ามไว้เพื่อป้องปรามพระภิกษุรูปอื่นที่จะละเมิดและกระทำผิดในอนาคตเช่นนั้นอีก พระองค์จะไม่ทรงบัญญัติพระวินัยขึ้นบังคับก่อนเหตุการณ์จะเกิดขึ้น จะบัญญัติพระวินัยเพื่อลงโทษพระภิกษุรูปนั้น ๆ หลังกระทำผิดแล้ว เพื่อไม่ให้ภิกษุรูปอื่นยึดถือเป็นเยื้องอย่างในการกระทำผิดต่อไป แต่ในยุคต่อมา จนถึงยุคปัจจุบัน การจะควบคุมพระภิกษุ สามเณร ที่ละเมิดพระวินัย โดยอาศัยพระวินัยอย่างเดียวมาควบคุมลงโทษคงไม่เพียงพอ จะต้องอาศัยกฎหมายของบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาควบคุมพฤติกรรมของพระภิกษุที่ละเมิดพระวินัยและกฎหมาย

ส่วนสถาบันตุลาการทางพระพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมว่าไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลัก

**หลักการบริหารงานของสถาบันในระบบประชาธิปไตย**

การนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารการปกครองของสถาบันต่างๆ ของภาครัฐ เป็นการส่งสัญญาณว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี และอธิบายองค์ประกอบของหลัก ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้[[25]](#footnote-25)

๑. ความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งมีความหมายรวมถึง หลักนิติธรรม (rule of law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (independence of judiciary) ได้แก่ การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๒. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎกติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของหน่วยงาน ต่อสาธารณชน มีความอิสระในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า สังคมและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่เผยแพร่ต้องมีความทันสมัย

๓. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจเสียสละ และเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

๔. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๕. การมีส่วนร่วม (Participation) หลักธรรมาภิบาลข้อนี้อยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนหมายรวมถึง คนไทยทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด ต้องรู้จักสิทธิและการใช้สิทธิ ต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สนับสุนนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาชนและสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง และมีคุณธรรม

สรุปได้ว่าธรรมาภิบาล เป็นขั้นตอนในการบริหารงานที่จัดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ประกอบด้วย ๖ หลักการคือ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่าซึ่งนับว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดี ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยนำหลักการเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน

เช่นเดียวกับระบบประชาธิปไตย จากผลการศึกษาแนวความคิดของพระพรหมคุณาภรณ์เกี่ยวกับจุดเด่นของระบบประชาธิปไตย ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่า “ระบบสามัคคีธรรม”[[26]](#footnote-26) ถือเป็นระบบการปกครองที่มีความสมบูรณ์แบบมากที่สุด ถ้าสังคมไทยนำเอามาใช้อย่างจริงจังย่อมทำให้มีความเจริญก้าวหน้าไปด้วยดี ถึงแม้ว่าในสมัยพุทธกาลอำนาจการปกครองอยู่ที่ผู้นำทั้งที่เป็นเจ้าเมืองเป็นพราหมณ์ก็ตาม มีการสร้างที่ประชุมเรียกว่า สัณฐาคาร เมื่อมีเรื่องราวเกิดขึ้นก็เข้ามาประชุมแก้ไขปัญหานั้น โดยมีหลักธรรมที่เป็นจุดเด่นของระบบสามัคคีธรรม ท่านเรียกว่า อปริหานิยธรรม ถือเป็นหลักธรรมแห่งความพร้อมเพรียงกันของระบบประชาธิปไตยที่มีมาแต่โบราณมี ๗ ประการ ดังนี้

๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่

ควรกระทำ

๓) ถือปฏิบัติมั่นในวัชชีธรรม ไม่ล้มล้างบัญญัติที่บัญญัติไว้แล้ว ไม่บัญญัติใหม่

ในหลักที่ยังไม่บัญญัติ

๔) เคารพ นับถือ รับฟังคำของผู้ใหญ่ที่ควรเคารพนับถือ

๕) ป้องกัน ให้ความอารักขาแก่สตรี กุลสตรีทั้งหลาย ให้มีความเป็นอยู่ดี มิให้

ถูกข่มเหงรังแก

๖) เคารพ บูชา สักการะเจดียสถาน ปูชนียสถาน หรืออนุสาวรีย์

๗) ให้ความอารักขาแก่ผู้บริสุทธิ์ ผู้เป็นหลักความประพฤติและหลักใจของประชาชน ได้แก่นักบวชทั้งหลาย ซึ่งกล่าวในที่นั้นเรียกว่าพระอรหันต์ [[27]](#footnote-27)

นอกจากนั้น พระพรหมคุณาภรณ์ยังได้กล่าวถึงระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันไว้ว่า การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นของคู่กัน ต้องทำให้ประชาชนได้เรียนสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อทำให้ประชาชนมีความรู้ไปทำหน้าที่หรือใช้อำนาจตัดสินปัญหาได้ถูกทางมีอยู่ ๒ ประการ ได้แก่

๑. ใช้เสียงข้างมากที่จะวินิจฉัยเรื่องราวต่างๆ ซึ่งการตัดสินปัญหานั้นต้องเป็นบัณฑิต คือ คนมีปัญญา

๒. หลักการตัดสินปัญหา เกิดจากความต้องการของสังคมประสานกับความรู้จริงและเลือกเอาสิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมพระพรหมคุณาภรณ์ยังได้กล่าวเน้นลักษณะของระบบการเมืองในปัจจุบันที่สะท้อนถึงสังคมยุคใหม่ จำเป็นจะต้องใช้บัณฑิตเป็นจำนวนมากถึงจะสามารถบริหารงานเพื่อประเทศชาติได้ ซึ่งตรงข้ามกับสุภาษิตโบราณที่ว่าคนเขลาอ่อนปัญญา มาประชุมกันมากมายเกินพัน พวกเขาได้แต่คร่ำครวญรำพันตัดพ้อต่อว่ากัน ปัญหาก็ไม่ได้แก้ แต่บัณฑิตเพียงผู้เดียวเข้ามา เขารู้จักใช้ปัญญา พาคนทั้งพันผ่านพ้นปัญหาไปได้ ที่ว่านี้ไม่ได้หมายความว่า จะให้มานิยมการปกครองแบบบุคคลผู้เดียว เพราะถ้าเปลี่ยนบัณฑิตผู้เดียว มาเป็นคนพาลผู้เดียวล่ะก็จะกลายเป็นว่า คนพาลผู้เดียวมาตัดสินใจ ก็จะยิ่งยุ่งกันใหญ่ ตัวปัญหาอยู่ที่ว่าเมื่อคนตั้งพันที่อ่อนปัญญา ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เราจะทำอย่างไร เรายอมรับว่าบัณฑิตคนเดียวดีกว่าคนพาลตั้งพัน แต่ใครๆ ก็ต้องยอมรับว่า มีบัณฑิตพันคน ดีกว่ามีบัณฑิตคนเดียว ประชาธิปไตยต้องการให้คนทั้งพันเป็นบัณฑิต

๑. จะได้ไม่ต้องเสี่ยงต่อการที่จะได้คนเดียวที่เป็นพาล แทนที่จะได้คนเดียวที่เป็นบัณฑิต

๒. มีบัณฑิตพันคน จะตัดสินใจได้ผลดีกว่ามีบัณฑิตคนเดียว[[28]](#footnote-28)เมื่อเราเลือกระบบการเมืองการปกครองในแบบประชาธิปไตยแล้ว เท่ากับทำให้สังคมมีภาระที่จะต้องทำให้คนทั้งพันหรือส่วนใหญ่ของพันนั้น เป็นบัณฑิตผู้มีสติปัญญาอันนี้เป็นสาระสำคัญของการศึกษาที่จะช่วยพัฒนาประชาธิปไตย ก็คือทำอย่างไรจะให้คนทั้งพันที่มาประชุมกันไม่ได้เรื่องนั้น ให้กลายเป็นบัณฑิตขึ้นมามีคุณภาพทางสังคมการเมืองการปกครองต่อไป

โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันนี้ มีข่าวสารมากมาย และรวดเร็วจนกระทั่งเราบอกว่ามันล้นต่อการรับรู้ในระบบการเมือง สังคมไทยยังตามไม่ทัน ในเมื่อข้อมูลข่าวสารมีมากมายและมีเทคโนโลยีช่วยสื่อสารเผยแพร่ได้ง่ายรวดเร็ว คนก็มีความโน้มเอียงไปตามกระแสมักจะตกอยู่ใต้อิทธิพลของผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ มีความเชี่ยวชาญการเมืองอย่างน้อยเริ่มต้น ผู้ที่เชี่ยวชาญด้านการข่าว ก็คือสื่อมวลชน อาจจะชักนำผู้คนไทยให้หันเหไปตามต้องการ ยิ่งกว่านั้นถ้าสื่อสารชวนเชื่อทั้งหลายก็จะได้โอกาสทำลายสังคมแต่ถ้าคนไม่มีวิจารณญาณ ไม่มีความสามารถในการคิดตัดสิน แทนที่จะวินิจฉัย ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยสติปัญญา ก็กลายเป็นว่าจะถูกอิทธิพลของสื่อสารครอบงำ ไม่เฉพาะสื่อสารชวนเชื่อทั้งหลาย ยิ่งกว่านั้น แม้แต่สื่อมวลชนซึ่งทำหน้าที่นำเสนอทั้งข่าวสาร ทั้งความคิดแต่ละคนก็จะต้องศึกษาพินิจพิจารณาแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาทางการเมืองแล้ว ก็กำลังมีปัญหาว่า เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น สิ่งที่ต้องเรียนรู้มากขึ้น คนก็ตามไม่ทัน ก็เริ่มมีการพึ่งผู้เชี่ยวชาญ ทีนี้ก็กลายเป็นว่า เรื่องอะไรต่อมิอะไร ก็ต้องพึ่งพาอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรือกฎหมายให้เป็นผู้ตัดสินใจปัญหานั้น

ดังนั้น การศึกษาเรียนรู้แก่ประชาชนถือเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องทำอย่างเร่งรีบเพื่อการพัฒนาศักยภาพของบุคคล เพื่อให้คนมีสติปัญญาสามารถวินิจฉัยเรื่องราวต่างๆ ได้รู้จักเสรีภาพได้อย่างถูกต้อง เพราะหลักการประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่จะนำรูปแบบลอกเขามาใช้ตามก็ประสบผลสำเร็จ ประชาธิปไตยเป็นสิ่งจะต้องเพียรพยายามทำด้วยความตั้งใจจริงต้องมีการแสวงหาปัญญาและใช้ปัญญาอย่างจริงจัง โดยให้บุคคลมีเสรีภาพที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่ออำนวยผลต่อการดำเนินชีวิตและสังคม ทำให้เสรีภาพในระบบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างสมดุลควบคู่กับการพัฒนาเสรีภาพในการปกครองตนเองของบุคคล

1. **มานพ นักการเรียน, ผศ.,รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์,**อ้างใน www.src.ac.th/

   web/index.php?option= content&task=view&id=423 [↑](#footnote-ref-1)
2. คนอง วังฝายแก้ว**, ผศ.,รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสนา,**อ้างใน www.gotoknow.org /posts/442685 [↑](#footnote-ref-2)
3. อานนท์ อาภาภิรม, **รัฐศาสตร์เบื้องต้น,** (กรุงเทพมหานคร: O.S Printing House Co., Ltd. ๒๕๒๘), หน้า ๑๐๖–๑๒๐. [↑](#footnote-ref-3)
4. อ้างแล้ว อานนท์ อาภาภิรม, **รัฐศาสตร์เบื้องต้น,** หน้า ๖๖–๘๐. [↑](#footnote-ref-4)
5. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗. [↑](#footnote-ref-5)
6. อานนท์ อาภาภิรม, **รัฐศาสตร์เบื้องต้น**, หน้า ๗๓ [↑](#footnote-ref-6)
7. บรรพต วีระสัย, “สถาบันทางการเมือง” **เอกสารการสอนชุดวิชาหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร หน่วยที่ ๑-๕** มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๒๒), หน้า ๑๘๑. [↑](#footnote-ref-7)
8. ปรีชา ช้างขวัญยืน, **ทรรศนะทางการเมืองของพระพุทธศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร: สามัคคีสาส์น, ๒๕๔๐), หน้า ๙๑-๙๔. [↑](#footnote-ref-8)
9. วิ.มหา.(ไทย) ๑ / (๗) - (๙). [↑](#footnote-ref-9)
10. สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, วินัยมุข เล่ม ๑, หน้า ๙. [↑](#footnote-ref-10)
11. วิ.มหา.(ไทย) ๑ / (๑๐). [↑](#footnote-ref-11)
12. ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๐), หน้า ๘๒๐. [↑](#footnote-ref-12)
13. พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๘), หน้า ๓๓๙. [↑](#footnote-ref-13)
14. วิ.มหา. (ไทย) ๑ / (๘). [↑](#footnote-ref-14)
15. วิ.มหา. (ไทย) ๕ / (๔๕). [↑](#footnote-ref-15)
16. ประจักษ์ พันธ์ชูเพชร. **การเมืองการปกครองไทย** **: มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๓), หน้า ๑๙๙. [↑](#footnote-ref-16)
17. ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. **รัฐศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพมหานคร: ด่านสุทธาการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕๓. [↑](#footnote-ref-17)
18. สุรพล สุยะพรหม, ดร. **การเมืองการปกครองของไทย**. (กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาบรรณาคาร, ๒๕๔๘), หน้า ๘๐.  [↑](#footnote-ref-18)
19. ธโสธร ตู้ทองคำ, ผศ. “อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” ใน **ชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย หน่วยที่ ๑๑-๑๕**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒๐-๑๒๑. [↑](#footnote-ref-19)
20. ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. **รัฐศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. หน้า ๑๖๑-๑๖๓. [↑](#footnote-ref-20)
21. อ้างแล้ว,ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. **รัฐศาสตร์**.หน้า ๑๖๑-๑๖๓. [↑](#footnote-ref-21)
22. อ้างแล้วสุรพล สุยะพรหม, ดร. **การเมืองการปกครองของไทย**.หน้า ๘๐.  [↑](#footnote-ref-22)
23. พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรดร  ถิรธมฺโม), **ทฤษฎีรัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก**, หน้า ๑๔๐–๑๔๑. [↑](#footnote-ref-23)
24. พระธรรมปิฎก, **นิติศาสตร์แนวพุทธ,** (กรุงเทพมหานคร: สหธรรมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๖๘ [↑](#footnote-ref-24)
25. บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้,“ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, **รายงานการวิจัย**,(สถาบัน-

    พระปกเกล้า : คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔), หน้า ๔๙. [↑](#footnote-ref-25)
26. ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๔/๗๘-๘๐. [↑](#footnote-ref-26)
27. พระราชวรมุนี (ประยุทธ์ ปยุตฺโต), **พุทธศาสนากับสังคมไทย**, หน้า ๓๕. [↑](#footnote-ref-27)
28. พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนสู่ประชาธิปไตย**, หน้า ๘ – ๙. [↑](#footnote-ref-28)