



ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาท

JUSTICE IN DISCIPLINARY PUNISHMENT IN VIEW OF
THERAVADA BUDDHIST PHILOSOPHY

นายประวิทย์ เปรื่องการ

ดุขฎฐินิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุขฎฐิบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญา

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๖๐



ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาท

นายประวิทย์ เปรื่องการ

ดุขฎฐินิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุขฎฐิบัณทิต
สาขาวิชาปรัชญา

บัณทิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๖๐

(ลิขสิทฐีเป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



Justice in Disciplinary Punishment In View of Theravada Buddhist Philosophy

Mr.Prawit Pruangkan

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of
the Requirements for the Degree of
Doctor of Philosophy
(Philosophy)

Graduate School
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
C.E. 2017

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

ชื่อคุณนิพนธ์ : ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในพระคัมภีร์พุทธปรัชญาเถรวาท

ชื่อผู้วิจัย : นายประวิทย์ เปรื่องการ

ปริญญา : พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (ปรัชญา)

คณะกรรมการควบคุมคุณนิพนธ์

: พระราชปริยัติกวี, ศ.ดร., ป.ธ.๙, ศษ.บ.(มัธยมศึกษา), พธ.ม.(พระพุทธศาสนา),
Ph.D.(Pali & Buddhist Studies)

: พระมหาพรชัย สิริวิโร, ผศ.ดร., ป.ธ.๗, พธ.บ.(อังกฤษ), อ.ม.(จริยศาสตร์ศึกษา),
M.Phil.(Philosophy), Ph.D.(Philosophy)

: ศ.ดร.สมภาร พรหมทา ป.ธ.๘, พธ.บ.(ครุศาสตร์), อ.ม.(ปรัชญา), อ.ด.(ปรัชญา)

วันสำเร็จการศึกษา : ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

คุณนิพนธ์เรื่อง “ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในพระคัมภีร์พุทธปรัชญาเถรวาท” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑. เพื่อศึกษาข้อถกเถียงในระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน ๒. เพื่อศึกษาพระคัมภีร์พุทธปรัชญาเกี่ยวกับความยุติธรรมและการลงโทษ ๓. เพื่อศึกษาพระคัมภีร์พุทธปรัชญาเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยพบว่า มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนอยู่ ๓ ประการ คือ ประการที่ ๑ การเน้นกฎ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมนั้น เมื่อนำกฎไปสู่การปฏิบัติจะพบความไม่ยุติธรรมแฝงอยู่ในวิธีการใช้กฎเสมอ มีทั้งกระบวนการที่สลับซับซ้อน เข้าใจยาก การออกกฎอื่นอันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชา การมีสองมาตรฐาน และการลงโทษซ้ำซ้อนในพฤติกรรมเดียว ประการที่ ๒ การไม่เน้นกฎ แต่ได้เปิดโอกาสให้ใช้อำนาจดุลพินิจตีความในการลงโทษทางวินัย สุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับอัตวิสัยขององค์อำนาจที่มีแนวคิดต่างกัน ซึ่งกรณีนี้ดูเหมือนว่าวินัยจะเป็นเพียงเครื่องมือเพื่ออ้างความชอบธรรมให้กับองค์อำนาจเท่านั้น ประการที่ ๓ การเน้นตัวบุคคล ผู้ซึ่งมีส่วนในการใช้กฎทั้งองค์อำนาจที่ยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการลงโทษ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งไม่มีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่พึงปฏิบัติและผู้ถูกลงโทษที่ได้ปฏิบัติตามวินัยอย่างเคร่งครัด สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความไม่ยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งสิ้น

จากข้อถกเถียงดังกล่าวจะเห็นว่า การวางระบบวินัยมิได้นำเอาแนวคิดในทางศาสนา โดยเฉพาะพระคัมภีร์พุทธปรัชญาเถรวาทมาใช้ตั้งแต่เริ่มแรก แม้ในพุทธปรัชญาจะเน้นเรื่องกฎแห่งกรรม แต่มิได้ปฏิเสธการลงโทษหากจำเป็นต้องลงโทษ และกฎหมายเพื่อการลงโทษนั้นต้องมาจากธรรม ต้องชอบธรรม และต้องเพื่อธรรมในการสนองจุดหมายของชีวิตคน ซึ่งหลักธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาทที่สามารถนำมาใช้กับระบบวินัยได้ เช่น หลักธรรมมาธิปไตย หลักประโยชน์ของทุกฝ่าย และหลักกอคติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะพุทธปรัชญาเห็นว่าการสร้างกฎเกณฑ์ใดมาใช้บังคับกับมนุษย์กฎเกณฑ์นั้นต้องมีจุดหมายสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ด้วย

Dissertation Title : Justice In Disciplinary Punishment In View of Theravada Buddhist Philosophy

Researcher : Mr. Prawit Pruangkan

Degree : Doctor of Philosophy (Philosophy)

Dissertation Supervisory Committee

: Phrarajapariyatkavi, Prof. Dr., Pali IX, B.Ed.(Secondary),
M.A.(Buddhist Studies), Ph.D.(Pali & Buddhist Studies)

: Phramaha Pornchai Sirivaro, Asst.Prof. Dr., Pali VII,
B.A.(English), M.A.(Ethical Studies), M.Phil.(Philosophy),
Ph.D.(Philosophy)

: Prof. Dr. Somparn Promta, Pali VIII, B.A.(Education),
M.A.(Philosophy), Ph.D.(Philosophy)

Date of Graduation : March 30, 2018.

Abstract

This dissertation entitled "Justice for disciplinary action in the vision of Theravada Buddhist Philosophy" has three objectives : 1) to study about debates in discipline system of civil government officers, 2) to study about the vision of Buddhist philosophy relating with justice and punishment, 3) to study about the vision of Buddhist philosophy relating with justice in disciplinary action. This research is qualitative research.

This research found that there were three debates relating to disciplinary action to civil government officials. First, it was focus on rules having intention to guarantee justice. When bringing rules to practice, there is finding of unfairness hidden in the rule using method constantly. There is complicated process, difficult to understand, issuing of other rules which is intrusive into the power of superior, double standards and duplicated punishment in one single conduct. Second, there is no focus on rules, but opening of opportunity to use discretion power to interpret in disciplinary action. Finally, it depends on subjective decision of the authorities having different concept. This case, it is considered that discipline is only a tool to claim the righteousness to the authorities only. Third, there is focus of person who takes part in using rules and the authorities do not understand about real objectives of punishment. Officer who does the practice does not have enough clarity in the role and duty. The person who is punished does not strictly follow the discipline. These are unfair to perform disciplinary action to civil government officers.

From the above debates, it can be seen that placing of discipline system does not use religious concept, especially the vision of Theravada Buddhist Philosophy from the beginning, even though in Buddhist Philosophy there is focus on law of Kamma (action), there is no refusal of punishment if punishment is needed. Law of punishment shall come from Dhamma (Righteousness). There should be righteousness and it should be for justice in response to human life purpose. Dhamma principles of Theravada Buddhist Philosophy should be used in discipline system, such as righteousness is the main point, benefit to all parties and prejudice in Dhamma, for instance. As Buddhist Philosophy deems that creation of rules to use with human, such rules should be consistent with nature of human beings.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณนิติบุคคลและบุคคลต่อการศึกษาเล่าเรียนระดับดุขฎีบัณฑิตครั้งนี้ใน ๓ ระดับ คือ ระดับแรก ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่ให้โอกาสได้เข้ารับการศึกษาด้วยทุนทรัพย์ที่อยู่ในวิสัยที่ไม่เกินกำลังแต่เข้มข้นยิ่งนัก ซึ่งผู้วิจัยมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าในการนำความรู้ความสามารถที่ได้รับไปพัฒนางานให้เกิดคุณภาพ เพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ระดับต่อมา คือ คณะกรรมการควบคุมดุขฎีนิพนธ์ ได้แก่ พระราชปริยัติกวี, ศ.ดร., พระมหาพรชัย สิริวิโร, ผศ.ดร. และ ศ.ดร.สมภาร พรหมทา ซึ่งทั้งสามท่านได้เพียรพยายาม แนะนำ ชี้ทาง ตรวจสอบ จนนงานวิจัยนี้อยู่ในแนวทางที่ควรจะเป็น ระดับสุดท้าย ได้แก่ ครอบครัวผู้ซึ่งให้เวลา โอกาส และทุกสิ่งที่เป็นต่อการวิจัยอย่างอบอุ่น

งานวิจัยนี้คงเป็นประโยชน์ต่อองค์อธิปัตย์ องค์อำนาจ และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในระบบวินัยตามสมควร ขออุทิศคุณงามความดีทั้งหมดซึ่งอาจมีนั้นให้แก่สรรพสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อความวัฒนาถาวรของพระพุทธศาสนา ความมั่นคงของประเทศ และความเจริญรุ่งเรืองของมวลมนุษยชาติสืบไป

นายประวิทย์ เป็รื่องการ
วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๑

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

| คำย่อ | ชื่อคัมภีร์ |
|-------------------------------|------------------------------------|
| ที.ม. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | ทีฆนิกาย มหาวรรค (ภาษาไทย) |
| ที.ปา. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | ทีฆนิกาย ปาฐกวรรค (ภาษาไทย) |
| ส.ม. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | สังยุตตนิกาย มหาวารวรรค (ภาษาไทย) |
| อง.เอกก. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | อังคุตตรนิกาย เอกกนิบาต (ภาษาไทย) |
| อง.ติก. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | อังคุตตรนิกาย ติกนิบาต (ภาษาไทย) |
| อง.จตุกก. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | อังคุตตรนิกาย จตุกกนิบาต (ภาษาไทย) |
| อง.อัฐก. (ไทย) = สุตตันตปิฎก | อังคุตตรนิกาย อัฐกนิบาต (ภาษาไทย) |
| อภิ.วิ. (ไทย) = อภิธรรมปิฎก | วิภังค์ (ภาษาไทย) |

คำอธิบาย

ยกตัวอย่าง เช่น

ที.ปา. (ไทย) ๒๐/๔๐/๒๐๑-๒๐๔., อง.เอกก. (ไทย) ๒๐/๘๘๕/๒๒๘-๒๓๑. หมายถึง สุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย ปาฐกวรรค ภาษาไทย เล่ม ๒๐ ข้อ ๔๐ หน้า ๒๐๑-๒๐๔ และ สุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย เอกกนิบาต ภาษาไทย เล่ม ๒๐ ข้อ ๘๘๕ หน้า ๒๒๘-๒๓๑ เป็นต้น

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|---|-----------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | (๑) |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | (๒) |
| กิตติกรรมประกาศ | (๔) |
| คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ | (๕) |
| สารบัญ | (๖) |
| บทที่ ๑ บทนำ | ๑ |
| ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | ๑ |
| ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย | ๑๓ |
| ๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ | ๑๓ |
| ๑.๔ ขอบเขตการวิจัย | ๑๓ |
| ๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย | ๑๓ |
| ๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | ๑๕ |
| ๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย | ๒๕ |
| ๑.๘ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | ๒๕ |
| บทที่ ๒ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน | ๒๖ |
| ๒.๑ ปฐมตำริของระบบวินัย | ๒๖ |
| ๒.๒ กระบวนการดำเนินการทางวินัย | ๓๒ |
| ๒.๒.๑ การชี้มูลความผิดทางวินัย | ๓๒ |
| ๒.๒.๒ การสอบสวนทางวินัย | ๓๓ |
| ๒.๒.๓ การลงโทษทางวินัย | ๓๔ |
| ๒.๒.๔ การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย | ๓๖ |
| ๒.๓ แนวคิดในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย | ๓๗ |
| ๒.๓.๑ หลักนิติธรรม | ๔๐ |
| ๒.๓.๒ หลักมโนธรรม | ๔๐ |
| ๒.๓.๓ หลักความเป็นธรรม | ๔๑ |
| ๒.๓.๔ หลักประโยชน์ของราชการ | ๔๑ |
| ๒.๔ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย | ๔๑ |
| ๒.๔.๑ การปฏิบัติตามกฎขององค์อำนาจ | ๔๑ |
| ๒.๔.๒ การปฏิบัติตามกฎอื่นนอกเหนือระบบวินัย | ๔๓ |
| ๒.๔.๓ การวินิจฉัยและคำพิพากษาที่เห็นต่าง | ๔๔ |
| | (๗) |

| | |
|---|------------|
| บทที่ ๓ ความยุติธรรมและการลงโทษในทรรศนะพุทธปรัชญา | ๔๗ |
| ๓.๑ ความยุติธรรมในทรรศนะพุทธปรัชญา | ๔๗ |
| ๓.๒ การลงโทษในทางพุทธปรัชญา | ๔๙ |
| ๓.๒.๑ การลงโทษตามหลักกฎแห่งกรรม | ๕๐ |
| ๓.๒.๒ การลงโทษตามหลักกฎหมาย | ๕๔ |
| ๓.๓ การลงโทษตามพระธรรมวินัยของพระสงฆ์ | ๕๘ |
| ๓.๔ หลักการทางพุทธปรัชญาที่เอื้อต่อระบบวินัยประเด็นอื่น | ๖๕ |
| ๓.๔.๑ หลักธรรมาธิปไตย (ความมีธรรมเป็นใหญ่) | ๖๕ |
| (๑) ธรรมฐิติ ผู้ทรงธรรม | ๖๖ |
| (๒) ธรรมนิติ ระบบที่เป็นธรรม | ๖๗ |
| (๓) ธรรมมติ ความเห็นที่เป็นธรรม | ๖๗ |
| ๓.๔.๒ หลักอรรถประโยชน์ | ๖๙ |
| ๓.๔.๓ หลักวินิจฉัยสังการ | ๗๑ |
| (๑) อคติ ๔ | ๗๒ |
| ๓.๔.๔ เกณฑ์ตัดสินทางพุทธจริยศาสตร์ | ๗๗ |
| บทที่ ๔ ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรรศนะพุทธปรัชญา | ๘๐ |
| ๔.๑ วิเคราะห์ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย | ๘๑ |
| ๔.๑.๑ ฝ่ายบังคับตามกฎหมายว่าด้วยระบบวินัย | ๘๑ |
| ๔.๑.๒ ฝ่ายบังคับตามกฎหมายอื่นนอกเหนือระบบวินัย | ๘๓ |
| ๔.๑.๓ ฝ่ายมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่เห็นต่าง | ๙๑ |
| ๔.๒ วิเคราะห์เอกภาพวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน | ๙๓ |
| ๔.๓ วิเคราะห์ระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน | ๙๗ |
| ๔.๓.๑ การเน้นกฎ | ๙๗ |
| ๔.๓.๒ การไม่เน้นกฎ | ๑๐๐ |
| ๔.๓.๓ การเน้นตัวบุคคล | ๑๐๐ |
| ๔.๔ วิเคราะห์ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรรศนะพุทธปรัชญา | ๑๐๓ |
| ๔.๔.๑ การวางกรอบบริหารบ้านเมือง | ๑๐๓ |
| ๔.๔.๒ การวางระบบกฎหมายและการลงโทษ | ๑๑๒ |
| ๔.๔.๓ การวินิจฉัยสังการ | ๑๑๙ |
| ๔.๕ คุณค่าของพุทธปรัชญาต่อความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย | ๑๒๒ |
| บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัย ข้อวิจารณ์ และข้อเสนอแนะ | ๑๒๔ |
| ๕.๑ สรุปผลการวิจัย | ๑๒๔ |
| ๕.๒ ข้อวิจารณ์ | ๑๒๙ |
| ๕.๓ ข้อเสนอแนะ | ๑๓๑ |
| บรรณานุกรม | ๑๓๓ |
| ประวัติผู้วิจัย | ๑๔๒ |

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์เป็น “สัตว์สังคม” (social animal) เป็นคำกล่าวของอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก เมื่อประมาณ ๓๘๔-๓๒๒ ปีก่อนคริสตกาลที่ปรากฏในหนังสือการเมือง (Politics) และรัฐธรรมนูญแห่งกรุงเอเธนส์ (Athenian Constitution)^๑ การสืบค้นประวัติศาสตร์ของมนุษย์ย้อนไปไกลแค่ไหนก็ตาม จะเปิดเผยให้เห็นว่ามนุษย์มักอยู่กันเป็นกลุ่ม การอยู่กันเป็นกลุ่มเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับมนุษย์^๒ ความเป็นสัตว์สังคมในความหมายว่ามีสัญชาตญาณในการรวมกลุ่มอยู่กันเป็นจำนวนมาก ๆ และเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน^๓ การรวมกลุ่มอยู่กันจะเริ่มจากกลุ่มเล็ก ๆ และเพิ่มจำนวนมากขึ้นจนกลายเป็นรัฐ (State) หรือรัฐชาติ (Nation state) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งอันแน่นอนของหน่วยการปกครองระดับประเทศในปัจจุบัน^๔ เมื่อมนุษย์มิได้ใช้ชีวิตอยู่เพียงลำพัง ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงต้องมีปทัสถาน หรือบรรทัดฐาน (Norms) เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม บรรทัดฐานซึ่งถือเป็นกติกาทางสังคมจะถูกกำหนดขึ้นในรูปกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ประเพณี จารีต ข้อห้าม วิถีประชา และพิธีกรรม เป็นต้น ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปอาจแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ๓ ประเภท คือ วิถีประชา จารีต และกฎหมาย^๕ โดยรัฐ (state) จะมีหน้าที่กำหนดกติกาทางสังคมในระดับการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับพลเมืองของรัฐ

หน้าที่แห่งรัฐมีนานาทรศนะ เช่น อริสโตเติล (Aristotle) กล่าวว่า การมีรัฐ เพื่อ ๑) ช่วยแก้ปัญหาเรื่องปัจจัย ๒) ให้ความสะดวกสบายหรือให้สวัสดิภาพต่าง ๆ ๓) มุ่งมั่นให้เกิดความดีงามหรือคุณธรรมขึ้นในรัฐ จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายที่ยิ่งใหญ่และสำคัญที่สุดของการรวมตัวขึ้นเป็นรัฐและอยู่ภายใต้รัฐบาล ได้แก่ การรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สิน ส่วนชาร์ลส์ หลุยส์ มงเตสกีเยอ (Charles Louis Montesquieu) กล่าวว่า รัฐมีหน้าที่ต่อราษฎร ดังนี้ คือ ๑) คุ้มครองชีวิต ๒) ให้มีอาหารที่เหมาะสม ๓) มีเสื้อผ้า ๔) ครอบงำชีวิตที่เป็นปกติสุข สำหรับ แจค็อบสันและลิปแมน (Jacobsen

^๑สนธยา พลศรี, **หลักสังคมวิทยา**, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๓๒.

^๒Barnes & Noble, **Sociology and Introduction to the Science of Society**, tr. (Samuel Koenig, New York, 1996), p. 32.

^๓สมภาร พรหมทา, **พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม**, (กรุงเทพมหานคร : ศยาม, ๒๕๔๘), หน้า ๒๔๐.

^๔จิโรโชค (บรรพต) วีระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, **รัฐศาสตร์ทั่วไป**, ฉบับปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๑๒๘.

^๕คณาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, **สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๒๒๓.

and Lipman) กล่าวว่า หน้าที่แห่งรัฐ คือ ๑) จัดการให้สังคมมีความสุข ๒) ส่งเสริมความผาสุกส่วนบุคคล ๓) ส่งเสริมความผาสุกส่วนรวม ๔) ส่งเสริมคุณธรรม^๖ เป็นต้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้สังคมมีความสุขเรียบร้อย ทั้งเรื่องปัจจัย ๔ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม เครื่องมือสนับสนุนให้รัฐสามารถทำหน้าที่ของตนได้ลุล่วง คือ กฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับให้คุณและให้โทษแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายที่ใช้กำกับพฤติกรรมบุคคลที่เป็นข้าราชการซึ่งเรียกว่า “วินัยข้าราชการ” แต่กฎหมายดังกล่าวของรัฐได้สนองต่อความหมายที่ยกขึ้นมาข้างต้นหรือต่อความยุติธรรมจริงหรือไม่ โดยเฉพาะความหมายของวินัยข้าราชการ และใครควรเป็นผู้ให้คำตอบนี้

กฎหมายเกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดขึ้นของสังคม “ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีสังคม” (UBI Societies, IBI JUS) เป็นคำกล่าวที่แสดงว่า กฎหมายกับสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด^๗ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ของบุคคลตั้งแต่เกิดจนตาย รวมถึงการทำสัญญาทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจ^๘ กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎร โดยจะมีบทบัญญัติบังคับให้ราษฎรจำต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนด้วย^๙ กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดรายละเอียดในการปกครองรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรภายในรัฐ^{๑๐} ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายตามแบบพิธีที่ตราโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายบางฉบับยังจัดเป็นกฎหมายตามเนื้อความที่เป็นกฎหมายแท้ เพราะมีลักษณะเป็นข้อบังคับซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ในสมัยใหม่ส่วนใหญ่เป็นข้อบังคับของรัฐ^{๑๑} เช่น ประมวลกฎหมายอาญาและวินัย เป็นต้น

วินัยข้าราชการ ถือเป็นกฎหมายตามเนื้อความ เนื่องจากมี ๕ องค์ประกอบ ได้แก่ ๑) เป็นข้อบังคับ คือ มีข้อความบงการให้กระทำหรือให้งดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ๒) เป็นข้อบังคับของรัฐ คือ รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น ไม่ใช่บุคคลเป็นผู้กำหนด ๓) กำหนดความประพฤติ คือ การเคลื่อนไหวร่างกายหรือการงดเว้นเคลื่อนไหวร่างกายอย่างใดอย่างหนึ่ง ลำพังแต่จิตใจอย่างเดียว กฎหมายย่อมไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง ๔) เป็นการกำหนดความประพฤติของมนุษย์ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้

^๖จิรัช (บรรพต) วีระสย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า ๑๘๐-๑๘๑.

^๗สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไปเล่ม ๑ ความรู้กฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐), หน้า ๓๑.

^๘มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, กฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๒๘.

^๙เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๒.

^{๑๐}อ้างแล้ว, หน้า ๙๗.

^{๑๑}หยุด แสงอุทัย, แก๊วและปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอช.เอ็น.กรุ๊ป จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๓๖-๕๑.

เพื่อให้มนุษย์รวบรวมกันอยู่เป็นสังคมด้วยความสงบสุขและใช้บังคับเฉพาะมนุษย์เท่านั้น (๕) ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับนั้นจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ซึ่งเรียกว่าสภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมาย และการที่กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ เช่น การลงโทษ ย่อมเป็นการบังคับให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตาม โดยมนุษย์ย่อมกลัวที่จะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ^{๑๒} สำหรับวินัยข้าราชการเองก็จัดเป็นกฎหมายตามแบบพิธีเนื่องจากมีกระบวนการในการกำหนดก่อนที่จะออกมาเป็นข้อบังคับเช่นเดียวกัน

วินัย หรือ วินัย [วินัยยะ-] เป็นคำนาม หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ เช่น วินัยทหาร ทหารต้องยึดมั่นในวินัย หรือสีกขาบทของพระสงฆ์^{๑๓} ในที่นี้คำว่า “วินัย” คือข้อห้ามและข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการ ซึ่งข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้กำหนดไว้คล้ายกัน เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ^{๑๔} ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ^{๑๕} ข้าราชการตำรวจต้องถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และต้องรักษาวินัยที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด^{๑๖} หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ^{๑๗} เป็นต้น หากข้าราชการผู้ใดกระทำผิดข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่บัญญัติหรือกำหนดไว้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที โดยการสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ^{๑๘} อันเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องปฏิบัติ

การลงโทษทางวินัย หมายถึง มาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย เรียกว่าวินัยเชิงลบ นอกเหนือจากการส่งเสริมให้มีวินัยหรือการป้องกันไม่ให้กระทำผิดที่เป็นวินัยเชิงบวก และแม้จะถือว่าการลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายที่พึงใช้ในการรักษาวินัยก็ตาม แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีอยู่ตราบเท่าที่

^{๑๒}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖-๓๗.

^{๑๓}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์ จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๑๑๒๑.

^{๑๔}สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นนทบุรี : กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๒.

^{๑๕}สำนักงาน ก.ค.ศ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๕๔), หน้า ๙๘.

^{๑๖}สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, หลักปฏิบัติการทางวินัยข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, ๒๕๕๐) หน้า ๗๗.

^{๑๗}ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, ข้อ ๒๑.

^{๑๘}สำนักงาน ก.พ., รายงานการศึกษาเรื่องกำหนดแนวทางการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน, (อัสสัมชัญ : กันยายน, ๒๕๔๙), หน้า ๒๔.

ยังมีการกระทำผิดวินัย^{๑๙} การลงโทษทางวินัย มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัย^{๒๐} ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัยให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ไม่มีความผิด^{๒๑} ซึ่งขั้นตอนในการตั้งเรื่องกล่าวหาจนกระทั่งมีการสั่งลงโทษแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกประเภทมักจะอนุวัตรตามข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดสถานโทษทางวินัยไว้ ๕ สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก^{๒๒} ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนมีการเปลี่ยนแปลงสถานโทษในระดับ “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน”^{๒๓} แล้ว หรือข้าราชการตำรวจจะกำหนดสถานโทษทางวินัยไว้มากกว่าข้าราชการพลเรือน แม้จะมีหลักบางประการในการพิจารณา กำหนดโทษทางวินัย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาต้องถือปฏิบัติ คือ หลักนิติธรรม หลักมนุษยธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการ^{๒๔} เมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยขึ้นก็ตาม แต่มีคำถามเกิดขึ้นว่า แนวคิดอันเป็นที่มาของระบบวินัยและกระบวนการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนในปัจจุบัน อำนวยความยุติธรรมได้จริงหรือไม่ หลักใดใน ๔ ประการข้างต้นที่ผู้บังคับบัญชามานิยามมาใช้เป็นดุลพินิจในการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การลงโทษทางวินัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษจริงหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าวหรือไม่ หรือทางราชการได้สั่งใดจากการลงโทษทางวินัยบ้าง เหล่านี้ล้วนเป็นคำถามที่ต้องการคำตอบทั้งสิ้น

เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้เสียเลยทีเดียวว่า การลงโทษข้าราชการในแต่ละองค์กรขึ้นอยู่กับบริบทขององค์กรนั้นด้วยประการหนึ่งหรือไม่ เพราะวัฒนธรรมองค์การของข้าราชการแต่ละประเภทต่างกัน วัฒนธรรมหรืออารยธรรม คือ องค์กรรวมทั้งซบซ้อน ซึ่งรวมถึงความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ ศิลปกรรม กฎหมาย ประเพณี ความสามารถและลักษณะนิสัยอื่น ๆ ที่คนได้รับมา ในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม^{๒๕} และวัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) หมายถึง ระบบความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกว่า องค์กรของเรามีลักษณะเด่นจากองค์กรอื่นอย่างไร

^{๑๙}กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาฬหาคาณินแดน, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐๑.

^{๒๐}สำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค ๒, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๓), หน้า ๔-๒.

^{๒๑}กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, หน้า ๑๐๑.

^{๒๒}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๓.

^{๒๓}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, มาตรา ๘๘.

^{๒๔}สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า ๙๐-๙๒.

^{๒๕}Sir Edward Burnett Tylor, *Primitive Culture : Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art, and Custom*, (London : J. Mearns, 1871), p. 1, อ้างใน อคิน รพีพัฒน์ เขียน, วัฒนธรรมคือความหมาย ทฤษฎีและวิธีการของคลิฟฟอร์ด เกียร์ซ, (กรุงเทพมหานคร : โอเอสพรีนติ้งเฮ้าส์, ๒๕๕๑), หน้า ๗๒.

คำตอบต่อคำถามนี้อย่างไร มีการประสานงานระหว่างองค์กรกำหนดมาตรฐานทางวินัยที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายเพื่อกำหนดกฎกติกา มารยาทร่วมกันหรือไม่ หรือองค์กรใดต้องการออกกฎอย่างใดก็ได้ดำเนินการไป โดยขาดการปรึกษาหารือ ในเมื่อเป็นข้าราชการเช่นเดียวกันเหตุใดจึงมีลักษณะเช่นนี้บ่อยครั้ง เป็นคำถามที่เกิดขึ้นภายในสองทศวรรษที่ผ่านมา

สำหรับข้าราชการพลเรือน ยกตัวอย่าง กรณีข้าราชการตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สาเหตุจากผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งที่ ๑๗๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ ลงโทษภาคทัณฑ์ โดยมีฐานความผิดมากมาย คือ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และ ฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคี ตามมาตรา ๘๒ ประสิทธิภาพการบริหารงานส่อให้เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความเป็นธรรม กลั่นแกล้ง มีอคติแล้วในที่สุดก็ถูกลงโทษภาคทัณฑ์^{๑๑} ก.พ.ค.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้อุทธรณ์ลงชื่อรับทราบคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายด้วยข้อความว่า “รับทราบแต่ไม่สมครใจ” นั้น ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการ อีกทั้งการชี้แจงเหตุผลที่เขียนด้วยข้อความดังกล่าวตามที่ฝ่ายการเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาได้สอบถามและให้ชี้แจงก็ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกัน เพราะกรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการนั้น ต้องเป็นเรื่องของราชการ ประกอบกับผู้อุทธรณ์ได้เดินทางไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายแล้ว ซึ่งตามที่เขียนว่า “รับทราบแต่ไม่สมครใจ” ไม่ใช่การขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง จึงไม่ต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง ทั้งถ้อยคำดังกล่าวและคำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ ไม่มีส่วนใดที่ไม่สุภาพเรียบร้อย และเป็นกรชี้แจงเหตุผลตามความเข้าใจของตน ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างผู้อุทธรณ์และผู้ให้ชี้แจงเท่านั้น พฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ไม่เข้าข่ายองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๘๒ (๒) (๔) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่คู่กรณีในอุทธรณ์ได้สั่งลงโทษผู้อุทธรณ์ในฐานความผิดตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นการสั่งลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์ได้กระทำ และเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น อุทธรณ์ฟังขึ้น ก.พ.ค.จึงวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งที่ ๑๗๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง ลงโทษภาคทัณฑ์^{๑๒} เสีย จากกรณีดังกล่าวจะเห็นว่า มีแนวคิดที่ต่างกันหลายฝ่าย บางฝ่ายเห็นว่า การตรากฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องใช้อย่างยุติธรรมและเป็นธรรม แต่การใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะความมีอคติต่อถ้อยคำที่ว่า “รับทราบแต่ไม่สมครใจ” และสุดท้ายการลงโทษก็ขึ้นอยู่กับอรรถวิวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาที่มีพื้นฐานทางสังคมแตกต่างกัน ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การลงโทษที่กระทำโดยผู้บังคับบัญชาในเรื่องนี้ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่และผู้ถูกลงโทษได้เดินทางไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งแต่งตั้งแล้ว พฤติการณ์ไม่เข้าข่ายองค์ประกอบความผิดทางวินัย จึงวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

^{๑๑} มุมข้าราชการ ซี ๑๒, “ลงโทษตามอารมณ์”, **ไทยรัฐ**, (๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔) : ๑๕.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, (๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔) : ๑๕.

ด้านข้าราชการครู ในปัจจุบันฝ่ายปกครองยังมิได้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูโดยปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพัน คือ การปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู เช่น การรับฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ฝ่ายปกครองมักจะมิให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้ง หรือพิสูจน์ความผิดของตนเองอันเป็นการขัดต่อหลักแห่งความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) หรือการใช้อำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูที่ไม่เหมาะสมกับกรณีความผิด จะเห็นได้จากพฤติกรรมของการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกลับถูกฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผิดแผกแตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษ^{๓๓} นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการลงโทษคล้ายกับข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งกรณีนี้ฝ่ายที่เห็นแตกต่าง เห็นว่าการที่กฎได้กำหนดในเรื่องการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมโดยมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ผู้บังคับบัญชาก็มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างครบถ้วนในการใช้อำนาจผูกพัน เมื่อกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจแล้วผู้บังคับบัญชาก็ออกคำสั่งลงโทษไม่เหมาะสม เช่น ความผิดในลักษณะเดียวกันกลับลงโทษแตกต่างกัน เป็นต้น

ส่วนอำนาจการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นที่ใช้เต็มตามอำนาจของตนเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ความแตกต่างในมาตรฐานการลงโทษ ซึ่งโดยหลักแห่งความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย บุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันในการกระทำที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน และบุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในการกระทำที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระแตกต่างกัน จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมในแต่ละเรื่อง มิใช่ตามอำเภอใจ แม้อำนาจดุลพินิจจะมีกฎหมายกำหนดทางกฎหมายซึ่งมุ่งประสงค์เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลและเป็นธรรมอยู่แล้ว แต่ในขั้นตอนสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจที่แตกต่างกันตามพื้นฐานประสบการณ์และทัศนคติของผู้บังคับบัญชาแต่ละบุคคล ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับผลของการกระทำแตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน^{๓๔} กรณีนี้เห็นว่า แม้อำนาจจะกำหนดการปฏิบัติในการลงโทษให้เป็นมาตรฐานเดียวกันไว้แล้วก็ตาม แต่สุดท้ายก็เป็นเรื่องของอัตตวินิจัยที่แตกต่างของผู้บังคับบัญชา จึงมีคำถามว่าทำให้การลงโทษทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่ และขาดมาตรฐานในการลงโทษหรือไม่ แม้จะมีแนวทางการลงโทษอยู่แล้วก็ตาม

^{๓๓} ก้าพล วันทา, “อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๒), บทคัดย่อ.

^{๓๔} อังกร วัฒนรุ่ง, “การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘), บทคัดย่อ.

จากกรณีข้างต้นจะพบว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกประเภท จะเห็นความไม่ยุติธรรมแฝงอยู่เสมอ อะไรเป็นแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการลงโทษทางวินัย การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัยให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยาบาล โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ไม่มีความผิด^{๓๕} ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยที่ให้ผู้บังคับบัญชาต้องสอบสวน เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า^{๓๖} นั้น เป็นจุดมุ่งหมายที่มีอยู่จริงหรือ และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามจุดมุ่งหมายหรือไม่ เพราะความเป็นจริงยังมีประเด็นคำถามว่า การออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชามีความยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของการลงโทษทางวินัยหรือไม่ หากไม่มีควรกำหนดกฎกติกาในการลงโทษทางวินัยให้มีการปฏิบัติต่อข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกประเภทเป็นมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ และการลงโทษทางวินัยที่ยุติธรรมนั้นควรยึดหลักใดเป็นบรรทัดฐานระหว่างหลักนิติธรรม (Rule of law) หลักมโนธรรม (The Conscience) หลักความเป็นธรรม (Main Justice) หลักนโยบายของราชการ (Government Policy) หรือจะใช้พระชนะใดในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมตามจุดมุ่งหมายในการลงโทษอย่างแท้จริง ดังกรณีศึกษาต่อไปนี้

กรณีหนึ่ง ข้าราชการหญิงผู้หนึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ได้รับเงินจากประชาชนที่นำมาชำระภาษี แต่ยังไม่ได้นำเงินฝากคลังตามระเบียบของทางราชการ ปรากฏได้รับโทรศัพท์จากญาติว่ามารดาของเจ้าหน้าที่ผู้นี้ประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์ได้รับบาดเจ็บสาหัส ขณะนี้อยู่ที่โรงพยาบาลซึ่งต้องทำการผ่าตัดด่วน ไม่เช่นนั้นผู้ป่วยอาจเสียชีวิต การผ่าตัดต้องใช้เงินมาก เหตุการณ์คับขันไม่อาจหาเงินจำนวนมากได้ แม้พยายามวิ่งเต้นหยบยืมแล้วก็ตาม สุดท้ายตัดสินใจเอาเงินภาษีที่ประชาชนนำมาชำระไปจ่ายเป็นค่าผ่าตัดให้กับมารดา เงินสดส่วนที่เหลือได้ฝากเข้าคลังตามระเบียบ มารดาของเจ้าหน้าที่ผู้นี้รอดชีวิตจากการผ่าตัด หลังจากนั้นเงินไปจ่ายเป็นค่าผ่าตัดให้มารดา ๒ วัน เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้ฝากเงินสดเข้าคลังจนครบตามจำนวน จากนั้นมีการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาว่าพบยอดเงินของหน่วยงานไม่ถูกฝากเข้าคลังตามระเบียบ ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชี้มูลกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีผู้นี้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนในเวลาต่อมา ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าพฤติการณ์ครบองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

กรณีศึกษา นี้ หากพิจารณาตามหลักนิติธรรม (Rule of law) อันเป็นหลักที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ จะพบว่า ความผิดทางวินัย “ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” มีองค์ประกอบ ๔ ประการ คือ ๑. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ ๒. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ๓. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ๔. โดยมีเจตนาทุจริต^{๓๗} ซึ่งความผิดฐานนี้คณะรัฐมนตรี

^{๓๕}ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘, ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘, ข้อ ๒๖.

^{๓๖}เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๘๖.

^{๓๗}กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, หน้า ๖.

ได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ว่า “...การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ”^{๓๘} กล่าวคือ “ต้องไล่ออกจากราชการ” เพียงสถานเดียว

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบความผิดฐานทุจริต ๔ ประการข้างต้น และข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษา จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีผู้ที่มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติคือต้องนำเงินที่ประชาชนชำระเป็นค่าภาษีฝากเข้าคลังตามระเบียบของทางราชการ แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยการนำเงินส่วนหนึ่งไปจ่ายเป็นค่าผ่าตัดให้กับมารดา ทั้งนี้ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้มารดาได้ประโยชน์ที่มีควรได้ กล่าวคือ ไม่ถึงแก่ความตาย และเจตนาดังกล่าวถือว่าเป็นเจตนาทุจริต คือประพฤติชั่ว โกง คดโกง ฉ้อโกงหรือไม่ชัดตรง^{๓๙} ซึ่งมีความเห็นหลายกลุ่ม กลุ่มที่ ๑ คือกลุ่มผู้ออกกฎได้แก่ คณะรัฐมนตรี ที่มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ว่า ถ้าครอบครัวประกอบความผิดฐานทุจริตต้องลงโทษไล่ออกเท่านั้น อันเป็นหลักนิติธรรม ไม่ต้องพิจารณาว่าจำนวนเงินจะมากหรือน้อย ไม่ต้องพิจารณาว่าเกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาหลักการลงโทษอื่น กรณีนี้เป็นความผิดสำเร็จแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่งลงโทษไล่ออกเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีผู้นี้ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเพียงสถานเดียว โดยไม่อาจอ้างเหตุอันควรปรานีอื่นใดมาลดหย่อนโทษได้ ในขณะที่กลุ่มที่ ๒ เห็นว่า กรณีนี้แม้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งทางราชการไม่ได้รับความเสียหาย แต่ต้องออกคำสั่งลงโทษให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีเพียงสถานเดียวคือ “ไล่ออกจากราชการ” ถือว่าต้องลงโทษอย่างเคร่งครัดตามหลักกฎหมาย แต่หนักเกินไปหรือไม่ เพราะนี่คือกฎว่าด้วยวินัยไม่ใช่กฎหมายอาญาที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัด หากพิจารณาตามหลักพุทธปรัชญาเถรวาทในการให้ความยุติธรรมกับคนที่มีความกตัญญูต่อบุพการีแล้ว จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นี้ขาดเจตนาร้าย สมควรที่จะเลือกใช้หลักมนุธรรม หรือหลักความเป็นธรรมจะเหมาะสมแก่กรณีมากกว่า การใช้หลักนิติธรรมด้วยเหตุผลของการมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ให้ต้องลงโทษไล่ออกจากราชการเพียงสถานเดียวอันเป็นนโยบายของราชการในยุคสมัยหนึ่ง เป็นธรรมกับผู้กระทำผิดที่มีใช้กระทำผิดโดยสันดานแล้วหรือ จะถือได้ใหม่ว่ากรณีดังกล่าวขัดกับภาษีศุลกากรกฎหมายที่ว่า “กฎหมายเคร่งครัด คือ ความยุติธรรมมากที่สุด”^{๔๐} โดยไม่อาจโต้แย้งได้ จะถือได้ใหม่ว่าเป็นความยุติธรรม เพราะเป้าหมายของกฎหมาย คือการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขและราบรื่น แต่เจ้าหน้าที่ผู้นี้กลับถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะความกตัญญู ได้รับความเดือดร้อนทั้งตนเองและครอบครัวอย่างแสนสาหัส ดังนั้น ยังจะเรียกกรณีการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้นี้ว่าเป็นความยุติธรรมอยู่หรือ

^{๓๘}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๘.

^{๓๙}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุคส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๕๖), หน้า ๕๓๔.

^{๔๐}พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๕๔๘.

กรณีที่สอง ข้าราชการผู้หนึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้นำรถดับเพลิงไปปฏิบัติภารกิจดับเพลิงบ้านหลังหนึ่งซึ่งเป็นบ้านญาติของผู้บังคับบัญชาที่กำลังถูกเพลิงลุกไหม้ เมื่อไปถึงพบว่าบ้านหลังดังกล่าวเป็นบ้านไม้ตั้งอยู่ห่างจากชุมชนเพียงเล็กน้อยและเพลิงได้ลุกลามไปแล้วประมาณครึ่งหลัง เจ้าหน้าที่ผู้นี้เห็นว่าคงไม่สามารถดับเพลิงให้สงบได้ ประกอบกับในชุมชนมีบ้านอยู่อีกจำนวนมากและเป็นบ้านไม้เช่นเดียวกัน หากเพลิงลุกลามไปติดบ้านหลังแรกจะทำให้บ้านทั้งหมดถูกเพลิงไหม้ไปด้วย จึงได้ตัดสินใจฉีดน้ำสกัดบ้านหลังแรกเพื่อหล่อน้ำไว้ไม่ให้ติดไฟ แม้ว่าเจ้าของบ้านต้นเพลิงจะพยายามอ้อนวอนให้ช่วยดับเพลิงที่ลุกลามบ้านตนเองก็ตาม เป็นเหตุให้ไฟไหม้บ้านหลังนั้นเสียหายทั้งหลังเพียงหลังเดียว และถูกร้องเรียนผู้บังคับบัญชาสอบสวนพิจารณาแล้วให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา

กรณีศึกษา^๓ หากมองตามหลักในการพิจารณากำหนดโทษที่ควรคำนึงบางประการ คือ หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักนโยบายของทางราชการ^๔ แล้วจะเห็นว่าการใช้หลักนิติธรรมที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ไปปฏิบัติหน้าที่ดับเพลิงบ้านหลังที่ผู้บังคับบัญชาสั่งโดยไม่มีโอกาสใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ตามหลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางจริยศาสตร์ที่ถือเอาหลักความสุขเป็นเกณฑ์ตัดสินความผิดถูกชีวิต ด้วยการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ถือว่าเป็นการกระทำที่ดี^๕ จากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยผู้นี้ เขาได้ใช้วิจรรณญาณที่เป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก เพราะหากดับเพลิงเฉพาะบ้านที่กำลังถูกเพลิงลุกไหม้ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีเพียงหลังเดียวจะทำให้บ้านหลังแรกในชุมชนติดไฟจากนั้นจะไม่สามารถควบคุมเพลิงได้ ความเดือดร้อนเสียหาย ย่อมเกิดกับผู้คนจำนวนมากอย่างแน่นอน พฤติกรรมอาจเป็นความผิดที่ขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ไม่สมควรที่จะถูกลงโทษ หากผู้บังคับบัญชาใช้หลักความสุขเพื่อประกอบการตัดสินใจ จะงดโทษเสียก็ได้ ซึ่งหลักการนี้มีได้สนับสนุนให้ใช้หลักนิติธรรม แต่ให้พิจารณาจากพฤติกรรมอันเป็นเจตนารมณ์ของผู้กระทำผิดเป็นสิ่งสำคัญว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริงของเขาเป็นอย่างไร และจะเป็นการสนับสนุนหลักในการพิจารณากำหนดโทษอีก ๒ ประการ คือ หลักมโนธรรมและหลักความเป็นธรรมด้วย กรณีนี้จะมีความเห็นแตกต่างสองกลุ่มเช่นเดียวกัน กลุ่มที่ ๑ เห็นว่า ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจได้ ขณะที่กลุ่มที่ ๒ เห็นว่า กรณีดังกล่าวหากเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพียงอย่างเดียวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น ในสถานการณ์เฉพาะหน้าเจ้าหน้าที่ผู้นี้ต้องตัดสินใจอย่างฉับพลันเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ไม่มีโอกาสดำเนินการตามกติกาที่กำหนดได้ แต่ผู้บังคับบัญชาก็ไม่รับฟังเหตุผล คำชี้แจง น่าเชื่อว่าเหตุผลเชิงลึกในการออกคำสั่งลงโทษมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดจากอคติในการสั่งการ เพราะบ้านหลังถูกเพลิงไหม้เป็นบ้านญาติผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือไม่

^๓สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า ๙๐-๙๒.

^๔ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์ปรัชญาอังกฤษ - ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๐๑.

กรณีที่สาม ข้าราชการหญิงหม้ายดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน มีบุตรในวัยเรียนหลายคนและยายชราที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้กับบิดามารดาสาวยตาพิการ ซึ่งต้องอุปการะเลี้ยงดู การดำรงชีพในแต่ละวันขัดสน วันหยุดราชการต้องหารายได้เพิ่มด้วยการตระเวนรับซื้อของเก่าและเก็บของเก่าไปขาย วันหนึ่งในจำนวนของเก่าที่นำไปขายนั้นมีแผ่นซีดีที่ถูกทิ้งแล้วหลายแผ่นรวมอยู่ด้วย ต่อมาเมื่อผู้แจ้งความจับข้าราชการผู้นี้และถูกดำเนินคดีอาญา ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้จำคุก ปรับเป็นเงินสดจำนวนหนึ่ง แต่โทษจำให้รอ กรณีพนักงานประจำต้องหาคดีอาญานี้ นอกจากจะดำเนินคดีทางอาญาแล้ว ให้รับดำเนินการทางวินัยไปพร้อมกันด้วย^{๔๓} เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการรายดังกล่าวกระทำผิดวินัยฐานประพฤติดื้อ จึงมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ชั้น กรณีนี้จะเห็นว่า มีข้อถกเถียงอยู่ ๓ ประการ คือ ประการที่ ๑ การตรากฎหมายหรือคำสั่งหรือแนวทางที่วางหลักว่า เมื่อข้าราชการต้องหาคดีอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยไปพร้อมกันโดยไม่มีกรณียกเว้น ขัดกับภาษีตกกฎหมายที่ว่า บุคคลต้องได้รับโทษครั้งเดียวในการกระทำผิดหนึ่งเดียว แต่เจ้าหน้าที่รายนี้ถูกปรับ ถูกจำคุก (แม้ศาลจะให้รอก็ตาม) และถูกลงโทษทางวินัย จึงถือไม่ได้ว่ากติกาดังกล่าวเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกสั่งลงโทษจริง ประการที่ ๒ พฤติกรรมดังกล่าวหากมองตามหลักพุทธปรัชญาแล้วจะเห็นว่า เป็นบุคคลที่ประกอบสัมมาอาชีวะ รายจ่ายมากกว่ารายรับต้องพยายามหาทางจุนเจือครอบครัวด้วยการประกอบอาชีพเสริมในวันหยุด เมื่อเก็บขยะได้มากก็ต้องเข้าใจเฉกเช่นเดียวกับวิญญูชนว่าสิ่งที่ตนเองเก็บนั้นเป็นสิ่งของที่เจ้าของละทิ้งเสียแล้วจึงได้เก็บไป การถูกลงโทษจากการกระทำโดยขาดเจตนาเป็นความยุติธรรมตามหลักวินัยแล้วหรือ และถ้าเป็นความยุติธรรม ใครคือตัวจริงที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายหรือกติกาดังกล่าว และประการที่ ๓ การกระทำตามกรณีศึกษา ควรนำหลักการทางศาสนาโดยเฉพาะพุทธปรัชญาเถรวาทมาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริงหรือไม่ นั่นก็หมายถึง ได้จุนเจือเอื้ออาทรสังคม มิใช่ได้กฎแต่เสียสังคมแล้วจะมีกฎไว้เพื่อเป็นประโยชน์อันใด

ทั้งสามกรณีที่กล่าวมา จะเห็นว่า มีหลักที่จะนำมาพิจารณาลงโทษทางวินัยทั้งหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของราชการ หลักการทางพุทธปรัชญาเถรวาท หรือแม้แต่หลักประโยชน์นิยม จริงอยู่แม้ประเทศไทยจะเป็นนิติรัฐ^{๔๔} (Rechtsstaat) หรือปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of law) กล่าวคือ มีกฎหมายเป็นหลักกำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ รัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชน หรือระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองก็ตาม เพราะนับแต่บุคคลสัญชาติไทยเกิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตเกือบทุกเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีพระราชกฤษฎีกา

^{๔๓}กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, หน้า ๓๒๕.

^{๔๔}สุริยญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘), หน้า ๓๘๘.

กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ประกาศกระทรวง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับกับบุคคลสัญชาติไทยและบุคคลต่างด้าวในบางกรณีทั้งสิ้น หรือแม้แต่กฎอีกประเภทหนึ่งที่กล่าวมาแต่ต้น คือ กฎว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาและการลงโทษทางวินัยข้าราชการ แต่จากความเป็นนิติรัฐของประเทศไทยดังกล่าวสมควรแล้วหรือที่องค์อธิปัตย์ องค์อำนาจ หรือผู้บังคับบัญชาจะไม่นำพาหรือละเลยต่อหลักการด้านอื่นเสียสิ้น

ดังได้กล่าวแล้วว่า การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย ทั้งนี้ มาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเตือนไว้ว่า “มิให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด” การลงโทษข้าราชการจึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง^{๕๕} แต่ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากผู้ใช้กฎที่มีวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันหรือไม่ โดยเฉพาะแต่ข้าราชการต่างประเภท แม้แต่ข้าราชการประเภทเดียวแต่ต่างสังกัดยังมีมาตรฐานในการลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) จะกำหนดแนวทางการลงโทษไว้ แต่เมื่อถึงคราวที่ต้องสอบสวนพิจารณาก่อนสั่งลงโทษทางวินัย จะไม่ถูกนำมาปรับใช้อย่างจริงจัง ใช่หรือไม่ ความรู้สึกของผู้สั่งลงโทษมีส่วนสำคัญที่ทำให้การลงโทษทางวินัยไม่มีมาตรฐาน โดยพิจารณาโทษลำเอียง (อคติ) เช่น รัก ชัง หลง กลัว แล้วสั่งลงโทษตามอำเภอใจ ใช่หรือไม่ มาตรฐานการลงโทษทางวินัยบางกรณีขาดความยืดหยุ่น ทำให้รู้สึกว่าย่ำแย่เกินไป หรือไม่ เช่น กรณีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการข้างต้นไม่เฉพาะเงินจำนวนมากเท่านั้น แม้เงินเพียงเล็กน้อย หากสอบสวนได้ความว่า “มีเจตนาทุจริต” ต้องถูกลงโทษ “ไล่ออกจากราชการ” เท่าเทียมกันทั้งหมด โดยมิได้พิจารณาถึงพยานแวดล้อมกรณี หรือเหตุอันควรลดหย่อนอื่นใด ดังนั้น การลงโทษทางวินัยข้าราชการกรณีนี้ที่กำหนดว่ามีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัยนั้น ยังถือว่าถูกต้องตามหลักการดังกล่าวอยู่หรือ

แม้จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยเป็นไปเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ^{๕๖} ก็ตาม แต่พฤติกรรมกรรมการลงโทษได้สนองตอบจุดมุ่งหมายเช่นนั้นจริงหรือ หากไม่เป็นเช่นนั้นจะตอบคำถามข้างต้นอย่างไร การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ยุติธรรมควรยึดสิ่งใดเป็นบรรทัดฐาน (Norms) ระหว่างหลักนิติธรรม (Rule of law) หลักมโนธรรม (The Conscience) หลักความเป็นธรรม (Main Justice) นโยบายของราชการ (Government Policy) หลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) หรือหลักพุทธปรัชญาเถรวาทที่เห็นว่าความยุติธรรม หมายถึง “ความชอบธรรม” หรือ “ประกอบด้วยธรรม” ในพระวินัย หรือ “ความเที่ยงธรรม” หรือ “ความไม่คลาดเคลื่อนจากธรรม” ในพระสูตร อันได้แก่ ความหนักแน่นที่ถือเอาความถูกต้อง^{๕๗} เป็นบรรทัดฐาน และนั่นย่อม

^{๕๕}สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า ๙๓.

^{๕๖}กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, หน้า ๑๐๑-๑๐๒.

^{๕๗}พระมหาพรหมชา ฐมมหาโส, ความยุติธรรมในมุมมองของพุทธศาสตร์, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.facebook.com/hansa.mcu [๑ กันยายน ๒๕๕๖].

หมายความว่า ถึงเวลาหรือยังที่จะต้องเปลี่ยนแปลงการลงโทษทางวินัยเสียใหม่ ทั้งด้านแนวคิดในการลงโทษทางวินัย ด้านการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และด้านปัจเจกบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับ การลงโทษทางวินัย อันเป็นที่มาของการทำวิจัยครั้งนี้

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาความยุติธรรมและการลงโทษในวรรณคดีพระปฐมราชปริศนาเถรราช
- ๑.๒.๓ เพื่อวิเคราะห์ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในวรรณคดีพระปฐมราชปริศนาเถรราช

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

- ๑.๓.๑ หลักการลงโทษในพระปฐมราชปริศนาเถรราช เป็นอย่างไร
- ๑.๓.๒ ความยุติธรรมในการลงโทษในพระปฐมราชปริศนาเถรราช เป็นอย่างไร
- ๑.๓.๓ ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในพระปฐมราชปริศนาเถรราช เป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

ในงานวิจัยนี้จะศึกษาปรากฏการณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน หลักการทางพระปฐมราชปริศนาเถรราชว่าด้วยการลงโทษและความยุติธรรม โดยมีขอบเขตดังนี้

๑.๔.๑ ด้านเอกสาร ศึกษาหลักการที่เกี่ยวข้องจากพระไตรปิฎก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ๒๕๕๐, ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๗๑-๒๕๕๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ กฎ ก.พ., ก.ค.ศ., ก.ตร. มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช., รวมถึงพระราชบัญญัติ กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๒ ด้านเนื้อหา ศึกษาแนวคิดในการลงโทษและการลงโทษทางวินัยตามหลักพระปฐมราชปริศนาเถรราช หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของทางราชการ หลักประโยชน์นิยม ภาษิตกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มติ ก.พ., ก.ค.ศ., ก.ตร., ก.กลาง หนังสือตอบข้อหารือ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

เมื่อกล่าวถึงถ้อยคำบางถ้อยคำ เช่น องค์กร บุคคล หรือคณะบุคคล แล้วแต่กรณี เพื่อความเข้าใจร่วมกันในการศึกษาวิจัย จึงจะใช้ศัพท์ที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ ดังต่อไปนี้

ความยุติธรรมเชิงระบบ หมายถึง ระบบวินัยที่มีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการลงโทษทางวินัย ซึ่งถือกันว่ามีหลักประกันความยุติธรรม

พุทธปรัชญา หมายถึง พุทธปรัชญาเถรราช ได้แก่ ธรรมาธิปไตย อุภยัตถประโยชน์ และอคติ ๔ เพื่อสร้างความยุติธรรมในระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้มากขึ้น

ความยุติธรรมในมุมมองพุทธปรัชญาเถรราช หมายถึง ความยุติธรรมที่สร้างความสุข ความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องตามพระปฐมราชปริศนาเถรราช

การลงโทษ หมายถึง การใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายโดยรัฐลงโทษผู้กระทำความผิดให้ได้รับผลร้ายที่มีโทษแก่เนื้อตัวร่างกาย

การลงโทษทางวินัย หมายถึง การลงโทษแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยไม่มีจุดมุ่งหมายเป็นการตบตีหรือแก้แค้นต่อข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัย แต่เป็นการลงโทษนอกเหนือจากการลงโทษทางอาญา และการลงโทษทางแพ่ง เมื่อจะลงโทษต้องมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด

กฎอื่น หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายถึง ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และข้าราชการตามกฎหมายอื่นที่มีใช้ข้าราชการฝ่ายทหาร

ผู้บังคับบัญชา หมายถึง ผู้ใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาตามระเบียบข้าราชการพลเรือน ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ระเบียบข้าราชการตำรวจ และระเบียบข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด)

คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) หมายถึง คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)

องค์อำนาจ หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลผู้แสวงหาข้อเท็จจริงตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย รวมถึงองค์กรกำกับมาตรฐาน

องค์กรกำกับมาตรฐาน หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด, ก.เมืองพัทยา, ก.ก.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทอื่น เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชา

องค์อธิปัตย์ หมายถึง รัฐบาลหรือผู้ถืออำนาจรัฐซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่น

๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ความยุติธรรม การลงโทษ และการลงโทษทางวินัย ได้พบภาษีตกกฎหมาย กฎหมาย คำพิพากษา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑.๖.๑ ในเรื่อง “ความหมายของหลักนิติธรรม” องค์การสหประชาชาติ^{๔๘} ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึงหลักการในการปกครอง (principle of governance) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนักรู้ และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ (law) ที่ได้ร่วมกันสร้างและต่างยอมรับว่า เป็นกฎที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความยุติธรรม มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กรอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล ส่วนธานินท์ กรัยวิเชียร^{๔๙} ได้ให้ความหมายว่า คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เกิดทุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิติรราชย์...ในขณะที่กิตติพงษ์ กิตยารักษ์^{๕๐} กล่าวว่า ในสังคมที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรม คือ สังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากรบอบอัตตาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น ๒ นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นนอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

๑.๖.๒ ในเรื่อง “การใช้อำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น^{๕๑} ได้สรุปไว้ในหนังสือ “ประมวลหลักการปฏิบัติราชการสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจากคำพิพากษาของศาลปกครองและองค์กรวินิจัยอื่น” ว่า ยังมีการเข้าใจในเรื่องการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจที่คลาดเคลื่อนไปจากที่กฎหมายกำหนด การใช้ดุลพินิจ หรือแปลความกฎหมายผิดทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาท ตลอดจนระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง และยังคงพึ่งพิงราชการส่วนกลางสูง อีกทั้งกลไกในการบริหารงานบุคคลยังมีการดำเนินการที่ผิดไปจากกระบวนการขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ

^{๔๘}องค์การสหประชาชาติ, “การประกวดหนังสือความยุติธรรมปี ๔ หัวข้อ ‘หนึ่ง (ว่าด้วย) กรอบ’”, ความหมายของหลักนิติธรรม, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.oja.go.th/ [๙ ธันวาคม ๒๕๕๗].

^{๔๙}เรื่องเดียวกัน.

^{๕๐}อ้างแล้ว.

^{๕๑}กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, *ประมวลหลักการปฏิบัติราชการสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจากคำพิพากษาของศาลปกครองและองค์กรวินิจัยอื่น*, บทคัดย่อ.

๑.๖.๓ ในเรื่อง “ข้าราชการต่างประเภทมีมูลความผิดทางวินัยตามกฎหมาย ป.ป.ช.” ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒^{๕๒} บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๒ ว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย...กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการ...โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย...”

๑.๖.๔ ในเรื่อง “การคัดค้านผู้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง” ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕^{๕๓} ได้กำหนดแนวทางไว้ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่งว่า “...ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้ ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน (๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา (๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา (๔) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา (๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา...” ในขณะที่กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖^{๕๔} กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ว่า “เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ กรรมการสอบสวนอาจถูกคัดค้านได้ (๑) เป็นผู้กล่าวหาตามข้อ ๓ (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหาตามข้อ ๓ (๓) เป็นญาติของผู้กล่าวหาตามข้อ ๓ คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น (๔) เป็นผู้มีส่วนเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกับคู่หมั้นหรือ

^{๕๒}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒, (๒๕๔๒, ๑๗ พฤศจิกายน), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก หน้า ๑.

^{๕๓}ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕, (๒๕๕๕, ๑๑ เมษายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๓๓ ก หน้า ๓๗.

^{๕๔}กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖, (๒๕๕๖, ๒๗ ธันวาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๒๖ ก หน้า ๑๑.

คู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา (๕) เป็นผู้ที่มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน (๖) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา (๗) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม...” ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องการประกันความยุติธรรมอย่างมากโดยเฉพาะระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าวใน (๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน นั่นก็หมายความว่า หากอนุกรรมการผู้นั้นรู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาแล้วก็จะไม่เป็นเหตุคัดค้าน ซึ่งกฎ ก.พ.ข้างต้นจะมีการกำหนดประกันความยุติธรรมไว้หลายข้อ เช่น (๕) เป็นผู้ที่มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน (๖) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือ (๗) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ที่อาจหมายถึงเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาไม่ว่าในฐานะใดก็ตาม จะเป็นเหตุแห่งการคัดค้านเสมอ

๑.๖.๕ ในเรื่อง “การปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน” ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕^{๕๕} ได้กำหนดหลักของการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ในข้อ ๒๑ วรรคหนึ่งว่า “...เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็ว และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย” และมีคำว่า “ยุติธรรม” อยู่หลายข้อ เช่นข้อ ๑๕ วรรคสอง “ในกรณีที่มีเหตุแห่งการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือถือว่าได้รับทราบการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือนับแต่วันที่ได้อ่านเหตุแห่งการคัดค้านนั้น โดยจะต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ให้ปรากฏในคำคัดค้านด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงจะไม่ได้ความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างไร...”^{๕๖} ข้อ ๑๖ วรรคสอง “กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมและการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่ได้ความปรากฏอย่างแท้จริง ก็ให้มีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในคดีเรื่องนั้น”^{๕๗} และข้อ ๔๐ วรรคสอง “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะอนุกรรมการไต่สวนจะอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้”^{๕๘} เป็นต้น ซึ่งระบุถึงวิธีการให้ความยุติธรรมค่อนข้างน้อย จะสามารถประกันความยุติธรรมได้อย่างแท้จริงหรือไม่

กรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในข้าราชการฝ่ายพลเรือนแล้วจะเห็นว่า มีข้อความบางประการที่หายไปจากการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย

^{๕๕}ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๓๙.

^{๕๖}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘.

^{๕๗}อ้างแล้ว.

^{๕๘}อ้างแล้ว, หน้า ๔๕.

พ.ศ. ๒๕๕๖^{๕๙} ข้อ ๓๓ กำหนดว่า “ห้ามมิให้กรรมการสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง บังคับ หรือกระทำโดยมิชอบ ไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานให้ถ้อยคำอย่างใด” อันถือว่าเป็นความยุติธรรมขั้นต้นในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่ปรากฏในระเบียบการแสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่อย่างใด

๑.๖.๖ ในเรื่อง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ศาลรัฐธรรมนูญ^{๖๐} ได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

๑.๖.๗ ในเรื่อง “การลงโทษทางวินัยซ้ำในความผิดเดียวกันทำไม่ได้” ศาลปกครองสูงสุด^{๖๑} ได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗ สรุปความได้ว่า หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม นอกจากนั้น การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นอันยุติว่า ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีแล้ว ต่อมา มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอีกตามมติ ป.ป.ช. ในการกระทำความผิดเดียวกันโดยมิได้มีการยกเลิกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเดิม จึงเป็นคำสั่งลงโทษซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

^{๕๙} กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖, ข้อ ๓๓.

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕.

^{๖๑} ศาลปกครองสูงสุด, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗.

๑.๖.๘ ในเรื่อง “คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ศาลปกครองสูงสุด^{๖๒} ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๓๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ สรุปความได้ว่า ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา และประพฤติชั่ว อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา ๙๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หากผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา และฐานประพฤติชั่ว อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อน จึงจะสามารถสั่งลงโทษทางวินัยในฐานนั้น ๆ ได้

๑.๖.๙ ในเรื่อง “ความไม่เป็นธรรมก่อนการวินิจฉัยสั่งการ” สุรพันธ์ อรัญนารถ^{๖๓} ได้เขียนไว้ในงานวิจัยเรื่อง “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ” สรุปความได้ว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ก่อนการวินิจฉัยสั่งการลงโทษถือเป็นการกระทำทางปกครองต่อข้าราชการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการไปสู่ภายนอกในฐานะประชาชนคนหนึ่ง จึงต้องมีการสร้างหลักประกันสิทธิให้แก่ข้าราชการไว้ในกระบวนการการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว เช่น จะต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการ มีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่แน่นอน เพื่อควบคุมมิให้คณะกรรมการสอบสวนใช้อำนาจตามอำเภอใจ

๑.๖.๑๐ ในเรื่อง “มติคณะรัฐมนตรีไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย” สุกัญญา รักเหลือ^{๖๔} ได้เขียนไว้ในงานวิจัยเรื่อง “มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย : ศึกษากรณีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง” สรุปความได้ว่า ฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ใน ๒ กรณี คือ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจที่จะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการก็ได้ตามความร้ายแรงแล้วแต่กรณี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้ดุลพินิจเช่น

^{๖๒}เรื่องเดียวกัน, คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๓๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘.

^{๖๓}สุรพันธ์ อรัญนารถ, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๗), บทคัดย่อ.

^{๖๔}สุกัญญา รักเหลือ, “มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย : ศึกษากรณีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๙), บทคัดย่อ.

นั้นได้ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีจำกัดอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะต้องลงโทษไล่ออกสถานเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรที่ฝ่ายปกครองจะได้ทำการตรวจสอบเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีทบทวนและแก้ไขต่อไป

๑.๖.๑๑ ในเรื่อง “การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย” อังกร วัฒนรุ่ง^{๖๕} ได้เขียนไว้ในงานวิจัยเรื่อง “การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” สรุปความได้ว่า อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นที่ใช้เติมตามอำนาจของตนเอง เกิดปัญหาขึ้นคือ ความแตกต่างในมาตรฐานการลงโทษ ซึ่งโดยหลักแห่งความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย บุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันในการกระทำที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน และบุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในกรกระทำที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระแตกต่างกัน จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมในแต่ละเรื่อง มิใช่ตามอำเภอใจ แม้อำนาจดุลพินิจจะมีกฎหมายซึ่งมุ่งประสงค์เพื่อประสิทธิประสาทความเป็นธรรมอยู่แล้ว แต่ในขั้นตอนสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจที่แตกต่างกันตามพื้นฐานประสบการณ์และทัศนคติของผู้บังคับบัญชาแต่ละบุคคล ทำให้ผู้บังคับบัญชาได้รับผลของการกระทำแตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว

๑.๖.๑๒ ในเรื่อง “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น” กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์^{๖๖} ได้เขียนไว้ในงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย” สรุปความได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย มีปัญหาสำคัญ ๔ ประการ และเสนอแนวทางแก้ไขดังนี้

ประการแรก การกำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจแทนผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคู่กรณีกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดที่แตกต่างไปจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีได้มุ่งหมายให้มีอำนาจดังกล่าว ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้อำนาจผู้กำกับดูแลตามกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น

ประการที่สอง ขอบอำนาจและการใช้อำนาจของกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการค้นหาข้อเท็จจริง ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสอบสวน

^{๖๕}อังกร วัฒนรุ่ง, “การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต*, บทคัดย่อ.

^{๖๖}กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย”, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), บทคัดย่อ.

ประการที่สาม การกำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจพิจารณาและมีมติในเรื่องเดียวกันถึงสองครั้ง ได้แก่ ในขั้นตอนก่อนผู้บริหารท้องถิ่นจะส่งลงโทษทางวินัยผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับในขั้นตอนวินิจฉัยอุทธรณ์ ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาและมีมติในขั้นตอนก่อนผู้บริหารท้องถิ่นจะส่งลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ประการที่สี่ ความซ้ำซ้อนซึ่งทำให้มีการดำเนินการทางวินัยในการกระทำเดียวกันถึงสองครั้ง ทั้งตามบทกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นบทกฎหมายทั่วไปและบทกฎหมายอื่นซึ่งเป็นบทกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินการทางวินัยเฉพาะตามกฎหมายอื่น

๑.๖.๑๓ ในเรื่อง “ความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญา” มงคล เทียนประเทืองชัย^{๖๗} ได้เขียนไว้ในงานวิจัยเรื่อง “แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาท” สรุปความได้ว่า พุทธปรัชญาเถรวาท มีแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคม ว่าเป็นสิ่งไม่เที่ยงหรือเป็นอนิจจัง (กฎไตรลักษณ์) เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุปัจจัยอยู่ตลอดเวลา (กฎปฏิจจสมุปบาท) ของสรรพสิ่ง (เช่น โลกและชีวิต) ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์ ทั้งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ทรัพย์สิน) และประโยชน์ทางคุณค่า (เช่น ความดีและความสุข) โดยมีการกระจายประโยชน์เหล่านี้อย่างถูกต้องชอบธรรม ทั้งในด้านความเสมอภาคกันหรือความเท่าเทียมกันที่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และ/หรือความแตกต่างกันอย่างมีเหตุผลทางศีลธรรม หรือความเสมอภาคกันหรือความเท่าเทียมกันตามความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ครอบคลุมแนวคิดทั้ง ๕ กรอบของปรัชญาตะวันตก ดังจะพบได้ในข้ออ้าง และการให้เหตุผลในหลักธรรมต่าง ๆ เช่น กฎแห่งกรรม การกระทำที่ปราศจากอคติ ทิศหก ศีลห้า ทศพิธราชธรรม ฯลฯ มีพุทธจริยศาสตร์เป็นเกณฑ์ตัดสิน ว่าดี-ชั่ว ว่าสุข-ทุกข์ (กายและใจ) ว่าถูกต้องชอบธรรม (ธรรมาธิปไตย) มีปัญญารู้สัจธรรม (อริยสัจ ๔) จนอาจถึงบรรลุมรรคผลนิพพาน โดยความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาทนี้ มีอยู่อย่างเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเหตุปัจจัยของสรรพสิ่งที่เป็นอสังขตธรรมที่มีการปรุงแต่ง (สังขตธรรม) และหมุนเวียนเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้น ตั้งอยู่ และดับไป (ขณิกสภาวะ) ตามสังสารวัฏ ถ้าการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงนั้นสมดุลกัน ก็ก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมขึ้น ส่วนจะมีความยุติธรรมทางสังคมมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับการสมดุลกันของสรรพสิ่งทั้งหลายเหล่านั้นว่ามีมากหรือน้อยอย่างไร ความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาทนี้มีอยู่จริงแบบสมมติบัญญัติ มีลักษณะเป็นนามธรรม เป็นความพึงพอใจร่วมกันอย่างสมดุลสามารถรับรู้ผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อใช้การประเมินคุณค่าของความเป็นประโยชน์ ความดี (กุศลกรรมบถ) และความสุข เป็นเกณฑ์ตัดสินการมีอยู่ พร้อมทั้งการให้เหตุผลสนับสนุนการมีอยู่ว่า ความ

^{๖๗}มงคล เทียนประเทืองชัย, “แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาท”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗), บทคัดย่อ.

ยุติธรรมทางสังคมเป็นหน้าที่ของบุคคล ของสังคม และของรัฐที่ใช้ระงับข้อพิพาท ขจัดทุกข์ และบำรุงรักษา ส่งเสริม สร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้แก่สมาชิกของสังคม และของรัฐ เพื่อให้บุคคลสามารถทำหน้าที่แห่งตนเพื่อบรรลุจุดหมาย คือ หลุดพ้นความทุกข์ พบความสุข (ทั้งประโยชน์สุขในโลกนี้และโลกหน้า) สำหรับผลของการวิเคราะห์ พบว่า ความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาทที่ตั้งอยู่บนความเปลี่ยนแปลงแบบเชื่อมโยงกันของสรรพสิ่ง อิงอยู่กับความยุติธรรมตามธรรมชาติ บางส่วนนั้นเป็นจุดเด่น แต่ก็มีบางประเด็นที่ถูกโต้แย้งว่าการให้เหตุผลเข้าใจยาก เช่น ในเรื่องกฎแห่งกรรม หลักอโหสิกรรม และหลักเมตตาธรรม จากแนวคิดที่ไม่เชื่อเรื่องกรรมและการเกิดใหม่

๑.๖.๑๔ ในเรื่อง “ธรรมาธิปไตย” นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง^{๖๘} ได้เขียนไว้ในงานวิจัยเรื่อง “ธรรมาธิปไตยในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย” สรุปความได้ว่า “ธรรมาธิปไตย” ในฐานะที่เป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในพระพุทธศาสนาที่ปรากฏในพระไตรปิฎกและอรรถกถานั้น ทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” ในอาธิปไตยยสูตรเป็นหลักธรรมที่พระพุทธองค์ตรัสสอนผู้ที่ออกบวชเป็นพระภิกษุ ให้ปรรอธรรมเป็นจุดเริ่มต้นหรือนำธรรมะมาเป็นสิ่งจูงใจให้ประพฤติปฏิบัติธรรมหรือทำความดีเพื่อพัฒนาตนให้หลุดพ้นจากทุกข์ทั้งปวงที่ครอบงำและทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอัตตาธิปไตยและโลกาธิปไตยซึ่งปรากฏในจกักวัดติสูตรและธัมมราชาสูตร ก็เป็นเพียงคุณสมบัติหรือหลักธรรมประการหนึ่งที่ผู้ปกครองหรือนำทางมีหรือทรงปฏิบัติ ดังที่พระพุทธองค์ตรัสไว้ว่า พระเจ้าจักรพรรดิทรงมีธรรมเป็นใหญ่ หรือพระพุทธเจ้าทรงมีธรรมเป็นใหญ่ คือ ทรงมีธรรมาธิปไตยนั่นเอง อีกทั้งยังทำให้ทราบว่าพระพุทธศาสนาไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบอบการปกครองว่าจะเป็นระบอบการปกครองรูปแบบใด แต่ให้ความสำคัญกับเรื่องการประพฤติปฏิบัติตนของบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือไม่ก็ตามนอกจากนี้การศึกษาธรรมาธิปไตยในคัมภีร์พระพุทธศาสนา ในฐานะที่ “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในพระพุทธศาสนา นี้ยังทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนที่มุ่งไปที่คุณธรรมหรือคุณสมบัติด้านที่ดีที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล ซึ่งมีพลังหรือมีอำนาจควบคุมการตัดสินใจ การพูด และการกระทำของบุคคลนั้น ๆ เมื่อมีคุณสมบัติภายในที่ดีมีธรรมะเป็นที่ตั้งหรือเป็นพื้นฐานแล้ว การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ก็จะเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง ดีงาม และเป็นประโยชน์ โดยมีจุดหมายเพื่อพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในสถานภาพใดก็ตาม เพราะการที่บุคคลนั้นมีธรรมเป็นใหญ่ในการตัดสินใจ จึงเรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” คือ ความมีธรรมเป็นใหญ่ แต่ความเป็นใหญ่หรืออธิปไตย มิได้หมายถึงอำนาจในการเมืองการปกครองที่สามารถบังคับบัญชาให้บุคคลอื่นต้องยอมปฏิบัติตามหรือลงโทษใครได้ กลับหมายถึงอำนาจของธรรมที่สามารถกระตุ้นหรือเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อนำไปสู่จุดหมายที่ถูกต้อง ดีงามเช่นกัน ถือเป็นหลักของธรรมาธิปไตยอันเป็นหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่สำคัญยิ่ง

^{๖๘}นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, “ธรรมาธิปไตยในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย”, สารนิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๘-๑๙.

กฎหมายระเบียบรวบรวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องนั้น จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้โดยสรุปดังต่อไปนี้ “หลักนิติธรรม” หมายถึง ผู้อยู่ภายใต้การปกครองมีความตระหนักรู้ และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย มีผลบังคับใช้อย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง มีความหมายเป็น ๒ อย่างคือ กฎหมายต้องเป็นธรรม ชัดเจน แน่นนอน ๑ และจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ ๑ ประชาชนในสังคมจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค อันเนื่องจากประเทศไทยถือเป็นนิติรัฐ หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย

ประเด็นของงานวิจัยหลายฉบับ บ่งบอกถึงความยุติธรรมหรือความไม่ยุติธรรมในกระบวนการทางวินัยหรือการลงโทษทางวินัย หลายประการ กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรค ก่อนการวินิจฉัยสั่งการลงโทษ ไม่มีการสร้างหลักประกันสิทธิไว้ในกระบวนการการดำเนินการทางวินัยเพื่อควบคุมมิให้คณะกรรมการสอบสวนใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักประกันสิทธิยังมีข้อบกพร่องในหลายขั้นตอน การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการและขาดราชการติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วันตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ปัจจุบันผู้บังคับบัญชายังมีได้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันหรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยข้าราชการ ยังขาดหลักประกันความเป็นธรรมอย่างเพียงพอหรือไม่ จากเหตุผล ๓ ประการ คือ องค์กรและผู้พิจารณาทางวินัย ๑ กระบวนการพิจารณาทางวินัย ๑ และการตรวจสอบการกระทำเกี่ยวกับการพิจารณาทางวินัย ๑ อนึ่ง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยบางองค์กรไม่กำหนดให้กฎหมายกลางที่วางหลักให้แต่งตั้งองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยต้องเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของบุคคลใด เพื่อให้สามารถทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และแสดงความคิดเห็นในการใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมทั้งสิ้น

ประเด็นต่อมา การใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยเกิดความแตกต่างในมาตรฐานการลงโทษ แม้มีขั้นตอนตามกฎหมายที่ให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจอยู่แล้ว แต่สุดท้ายก็อยู่ที่อดีตวินิจฉัยที่แตกต่างกันตามพื้นฐานประสบการณ์และทัศนคติของผู้บังคับบัญชาแต่ละบุคคล แม้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเองก็มีปัญหาสำคัญ ๔ ประการ คือ การให้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาในบางกรณีแตกต่างไปจากกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดอำนาจไว้ การไม่กำหนดให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสอบสวน การให้องค์กรเดียวมีอำนาจพิจารณาและมีมติในเรื่องเดียวกันถึงสองครั้ง และความซ้ำซ้อนซึ่งทำให้มีการดำเนินการทางวินัยในการกระทำเดียวกันถึงสองครั้ง ทั้งตามบทกฎหมายทั่วไปและบทกฎหมายเฉพาะ สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้ออกรากราชการยังมีข้อบกพร่อง ขาดความสมบูรณ์และชัดเจนในเรื่องการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ออกจากราชการไปแล้วโดยให้สั่งย้อนหลังไปเท่าที่จำเป็น ได้ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม การสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนบางประเภทกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญที่ใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยทั่วไปด้วย

นอกจากนี้ องค์กรปตัยยังได้ก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาด้วยการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัย ให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยและสั่งลงโทษได้เลย โดยยกเว้นกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาดำเนินการโดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน กล่าวคือ จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่ามิสองมาตรฐานในเรื่องเดียวกัน เพราะเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก อันเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผูกพันทุกองค์กรต้องปฏิบัติตาม

แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในระยะหลัง จะได้รับความกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอยู่บ่อยครั้งว่า การลงโทษทางวินัยข้าราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายบ้าง ลงโทษทางวินัยซ้ำในความผิดเดียวกันบ้าง แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะชี้มูลหลังผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษในเรื่องเดียวกันไปแล้ว ก็ไม่อาจลงโทษซ้ำได้ หากไม่มีการยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม ซึ่งความจริงในระบบวินัยกรณีดังกล่าวก็สามารถแก้ปัญหาได้อยู่แล้ว คือการเพิ่มโทษจากโทษเดิมนั่นเอง คำพิพากษาที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยนานปีการในสังคมต่ออำนาจหน้าที่การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็คือ ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากฐานทุจริตเท่านั้น อันที่จริงระบบวินัยที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ก็เพียงพอในการแก้ปัญหาเรื่องความเป็นธรรมได้พอสมควร แม้จะไม่สมบูรณ์ก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่าการลงโทษทางวินัยข้าราชการเป็นไปเพื่อให้ข้าราชการรักษาวินัย มิได้มุ่งหมายให้ลงโทษรุนแรงเกินกว่าความผิดที่ได้กระทำลงอยู่แล้ว ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชามาแต่เดิม การปล่อยให้ผู้บังคับบัญชาดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาเอง โดยหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกไม่ต้องเข้าไปก้าวกายจะเกิดความยุติธรรมยิ่งกว่าหรือไม่

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัย อันนำไปสู่การลงโทษที่ยังเป็นปัญหาด้านความยุติธรรมในปัจจุบัน พฤติกรรมการกระทำผิดของข้าราชการและถูกลงโทษ ยังมีปัญหาเรื่องความยุติธรรม บางครั้งกฎหมายก็ถูกบัญญัติให้เกิดความเคลือบแคลงว่ามีหลายมาตรฐานอันส่งผลกระทบต่อข้าราชการต่างประเภท เพราะเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้วมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทั้งที่เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน นั้นย่อมแสดงว่ามีปัญหาการตีความตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมาย จึงนำไปสู่คำถามว่า แนวคิดการวางระบบการลงโทษทางวินัยในปัจจุบันเหมาะสม ยุติธรรม เทียบธรรมจริงหรือ หากความยุติธรรมอย่างแท้จริงยังไม่เกิดหรือยังมีน้อย สมควรนำเอาหลักธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาทมากำหนดเป็นแนวทางอำนวยความสะดวกยุติธรรมในกระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดการลงโทษทางวินัยข้าราชการปัจจุบันนั้นยังมีประเด็นที่ต้องแก้ไขอยู่มาก จึงเลือกทำวิจัยเรื่องนี้

๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) มีวิธีการขั้นตอน ดังนี้

๑.๗.๑ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษ ความเป็นธรรม ความชอบธรรม หลักธรรมาธิปไตย หลักอภยัตถประโยชน์ หลักอคติ ๔ ซึ่งเป็นเอกสารชั้นปฐมภูมิจากพระไตรปิฎก

๑.๗.๒ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความยุติธรรม การลงโทษ และการลงโทษทางวินัย ที่เป็นเอกสารชั้นทุติยภูมิจากกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

๑.๗.๓ ศึกษาข้อถกเถียงเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแล้วแยกแยะเหตุผลที่ใช้เป็นข้อสนับสนุนในแต่ละข้อสรุป

๑.๗.๔ วิเคราะห์และวิจารณ์ประเด็นว่าด้วยความยุติธรรม เพื่อหาเหตุผลในการสร้างข้อสรุป

๑.๗.๕ สรุปและนำเสนอผลการวิจัย

๑.๘ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๘.๑ ได้ทราบข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน

๑.๘.๒ ได้ทราบความยุติธรรมและการลงโทษในทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาท

๑.๘.๓ ได้วิเคราะห์ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาท

๑.๘.๔ ได้เสนอทางเลือกเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย โดยอาศัยฐานของพุทธปรัชญาเถรวาท เพื่อให้เป็นแนวนโยบายของรัฐ และงานวิจัยยังสามารถสร้างองค์ความรู้เพื่อให้ผู้ใดในการศึกษานำไปวิจัยค้นคว้าต่อไป อันจะเป็นการเปิดพื้นที่ทางปัญญาให้แก่มวลมนุษยชาติสำหรับการแสวงหาชีวิตที่ดีมีคุณค่า (ideal life) ในภายหน้า

บทที่ ๒

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรม ในระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อถกเถียงจากการวางระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ตั้งแต่การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๑ ปฐมดำริของระบบวินัย

ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๗) การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนยังไม่มีระเบียบเป็นบรรทัดฐานให้ยึดถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็ดี การรับเงินเดือนของข้าราชการก็ดี วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการของข้าราชการก็ดี แต่ละกระทรวงทบวงกรมปฏิบัติกันไปตามระเบียบหรือประเพณีของแต่ละส่วนราชการ โดยไม่มีกฎเกณฑ์กลางกำหนดให้ปฏิบัติอย่างเดียวกันแต่อย่างใด^๑ และคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ยังไม่ได้ใช้กันเป็นทางการ เพียงแต่มีการแบ่งเรียกข้าราชการเป็น ๒ ฝ่าย คือ “ข้าราชการฝ่ายทหาร” กับ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ซึ่งจะมีคำว่า “ฝ่าย” อยู่ด้วย ดังนั้น คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ซึ่งไม่มีคำว่า “ฝ่าย” เพิ่งจะใช้เป็นทางการในรัชสมัยนี้เอง^๒ ซึ่งจุดกำเนิดระบบวินัยข้าราชการพลเรือนได้เกิดขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เอง

โดยในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้มีการประชุมอธิรัฐมนตรีสภาเพื่อให้มีการสอบคัดเลือกคนเข้ารับราชการ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพรับไปพิจารณาวางระเบียบ จากนั้นได้มีการร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น โดยมีวินัยข้าราชการพลเรือนและลักษณะการบังคับบัญชาที่เป็นอาญาสำหรับลงโทษข้าราชการพลเรือนรวมอยู่ด้วย^๓ ต่อไปนี่จะเป็นเหตุผล ข้อถกเถียง และแนวความคิดก่อนวางระบบการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยสังเขป

จอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหม ทรงเห็นว่า “ด้วยแต่เดิมา เมื่อข้าราชการและเสมียนพนักงานพลเรือนซึ่งรับราชการในกระทรวงฝ่ายทหารกระทำผิดความผิดต่อหน้าที่ เจ้ากระทรวงได้เคยใช้อำนาจลงอาญาได้บ้าง อนุโลมตามระเบียบการลงอาญาสำหรับวินัยทหาร...แต่มาภายหลังได้มีประมวลกฎหมายอาญาทหารตราขึ้น และระเบียบการลงอาญาสำหรับวินัยทหารได้ยกเข้ามารวมไว้เป็นส่วนหนึ่ง...การที่มีอำนาจ

^๑สำนักงาน ก.พ., พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, ๒๕๓๖), หน้า (๑).

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า (๑๗).

^๓อ้างแล้ว, หน้า ๑-๑๙.

ใช้วิธีลงโทษได้แต่อย่างเดียวด้วยการให้ออกจากตำแหน่งนั้น ถ้าเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยก็เป็นอันไม่ทำกันได้ เพราะเหตุว่าโทษหนักไป บังเกิดความสงสารเวทนา แม้แต่จะให้ออกจากราชการเพียงชั่วคราว ก็ยอมเสียประโยชน์อีกทางหนึ่งเหมือนกัน คือ ขาดแรงงานไปส่วนหนึ่งชั่วคราวนั้น หรือถ้าให้ออกพักราชการเป็นเวลานานสักหน่อย ทนให้งานบกพร่องอยู่ไม่ได้ ต้องรับคนเข้าประจำตำแหน่งนั้น เมื่อผู้ทำผิดพ้นกำหนดโทษแล้วจะกลับเข้ารับราชการไม่มีตำแหน่งว่าง ก็เท่ากับได้ลงโทษให้ออกจากตำแหน่งราชการไปเลย...ถ้าทางกระทรวงทบวงการฝ่ายพลเรือนมีอำนาจจะลงโทษแก่ข้าราชการ เสมียนพนักงานในสังกัดกระทรวงใดเพียงใด ทบวงการฝ่ายทหารก็ควรจะมีอำนาจลงโทษข้าราชการเสมียนพนักงานพลเรือนในสังกัดของตนได้เพียงนั้นเหมือนกันเป็นอย่างดี และก็ทางกระทรวงทบวงการฝ่ายพลเรือนบางแห่งก็มีระเบียบลงโทษได้ เช่น ด้วยการตัดเงินเดือน เป็นต้น...ทางที่จะแก้ไขมีอยู่อย่างหนึ่งก็คือว่า แก่พระราชบัญญัติกฎหมายบางประการที่มีใช้อยู่แล้วอันเกี่ยวข้องกับเนื้อเรื่อง ให้มีความเด่นชัด เปิดอำนาจให้ใช้ระเบียบการลงอาญาวินัยทหาร ตลอดถึงข้าราชการเสมียนพนักงานพลเรือนในสังกัดทบวงการฝ่ายทหารได้ด้วย แต่จะทำเช่นนั้นไม่เหมาะสมกับสมัยนิยม ซึ่งสมควรจะลดหย่อนอำนาจการทหารลงยิ่งกว่าจะจัดให้เข้มงวดขึ้น จึงมีความเห็นว่า ถ้าเป็นเวลามีสงคราม จำเป็นจะต้องมีอำนาจใช้อำนาจลงโทษได้แก่ข้าราชการเสมียนพนักงานพลเรือนในสังกัดทหาร เหมือนอย่างที่มีอำนาจลงโทษแก่ทหาร แต่ถ้าเป็นเวลาสงบศึก หามีความจำเป็นที่จะใช้อำนาจถึงเพียงนั้นไม่ ควรใช้ระเบียบการลงโทษเหมือนอย่างในกระทรวงทบวงการพลเรือนทั่วไป คงใช้อำนาจลงอาญาวินัยทหารแต่เฉพาะแก่ทหาร ก็และการลงโทษในกระทรวงทบวงการฝ่ายพลเรือนเมื่อสอบสวนไปก็ไม่ปรากฏว่า มีระเบียบการอันใดที่จะยึดเป็นหลักให้ปฏิบัติสม่ำเสมอทั่วไป...สมควรจะสอบสวนระเบียบการฝ่ายต่างประเทศดูเป็นเยี่ยงอย่างแล้วจัดให้มีระเบียบการลงโทษในทางปกครองสำหรับข้าราชการเสมียนพนักงานพลเรือนขึ้นบ้าง ให้เป็นระเบียบใช้ทั่วไปอย่างเดียวกัน”

นอกจากนั้นยังทรงมีความเห็นว่า “ลักษณะอาญาที่พึงใช้...ในการตัดเงินเดือนหนึ่งเดือนนั้น ยังไม่สู้เหมาะ เพราะถ้าความผิดเป็นการเล็กน้อย ลงโทษตัดเงินเดือนตั้งเดือนเป็นการหนักไป ด้วยผู้รับโทษจะขาดรายได้ซึ่งจำเป็นสำหรับเลี้ยงชีพและครอบครัวไปเสียเดือนหนึ่งทีเดียว ควรใช้ระเบียบให้ตัดแต่เพียงส่วนหนึ่งของเดือน แต่อย่าให้ตัดเกินกึ่งหนึ่ง กับให้ลงโทษเช่นนั้นยึดออกไปเป็นเวลาหลายเดือนได้แต่มีให้เกิน ๔ เดือน เป็นต้น การลงโทษซึ่งให้อำนาจแต่เฉพาะเสนาบดีคนเดียวให้สั่งได้นั้น เป็นการแคบไป และจะไม่ทำได้ประกอบด้วยความฉับพลันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการรักษาวินัย เห็นควรว่า อาญาบางประการซึ่งเป็นขั้นต่ำ เช่น สั่งการตัดเงินเดือน เป็นต้น ควรจะให้เจ้านาที่ในตำแหน่งรองถัดจากเสนาบดีลงไป มีอำนาจลงอาญาได้ด้วยอีกชั้นหนึ่ง การตั้งกรรมการไต่สวน...ระบุไว้แน่นอนว่า ให้ตั้งขึ้นทางกระทรวงที่กรุงเทพฯ นั้น เห็นว่าไม่ควรจำกัดหลักแหล่ง ควรจะสั่งให้ตั้งกรรมการในที่ใด ๆ ก็ได้ เพราะถ้าจำกัดเอากรุงเทพฯ หากผู้รับโทษรับราชการอยู่หัวเมืองไกลจะต้องเข้ามาแก้คดี ก็จะมีบังเกิดความสิ้นเปลือง ทั้งเป็นความลำบากอย่างยิ่งในการที่กรรมการนั้นจะเรียกสืบพยานด้วย และว่าโดยนัยนี้ตัวผู้ที่เป็นกรรมการก็ไม่ควรจำกัดว่าต้องเป็นข้าราชการชั้นสูง...ร่างพระราชบัญญัตินี้สมควรจะยกขึ้นเป็นมูลฐานจัดการต่อไปได้”^๔ จากนั้นเสนาบดีสภาได้พิจารณาบันทึกเรื่องระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กรมพระตำราจรรยานุภาพได้ทูลเกล้าถวาย

^๔อ้างแล้ว, หน้า ๒๓-๒๔.

แนวคิดของเจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เห็นว่า “ในเรื่องการลงโทษข้าราชการ...คือ ปรับและกักขังนั้น...ถ้าจะให้ผู้ใหญ่ในกระทรวงมีอำนาจลงโทษปรับหรือกักขังข้าราชการได้แล้ว ก็เป็นการซ้ำกับอำนาจศาลอย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งความผิดของข้าราชการนั้น ถ้าเรื่องใดควรมีโทษถึงปรับหรือกักขัง ก็มีกฎหมายและพระราชบัญญัติคุ้มครองอยู่แล้วแทบทุกสิ่งทุกอย่าง ความผิดของข้าราชการในหน้าที่นั้น ถ้ายังไม่เป็นความผิดเข้าในพระราชบัญญัติใด ๆ แล้ว อำนาจทางฝ่ายปกครองของเจ้ากระทรวงที่มีอยู่แล้ว ก็คือ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ตัดเงินเดือน (๓) ไล่ออกจากราชการ เป็นการเพียงพออยู่แล้ว เมื่อยกการปรับและกักขังออกแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติสำหรับการเรื่องนี้...”^๕ จอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงปรารภเพิ่มเติมว่า... “ปลดออกจากราชการ... เพราะความสามารถในราชการอันเนื่องแต่เงืงเงลาเบาปัญญาก็ดี ใจคออ่อนแอไม่หนักแน่นก็ดี ภาย ใจทุพพลภาพก็ดี เหล่านี้ เป็นความบกพร่องโดยสภาพธรรมดา มิใช่ความผิด แม้จะเอาออกจากราชการ จะเรียกว่าลงโทษนั้นหาควรไม่”^๖

แนวพระดำริของนายพลเรือเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เสนาบดีกระทรวงทหารเรือ ทรงเห็นว่า...“อาญากำจัดข้าราชการก็ดี หรือปลดข้าราชการก็ดี ต้องอาศัยคำพิพากษาศาล หรือมีรายงานการไต่สวนของกรรมการในกระทรวงไม่น้อยกว่า ๓ คนเป็นหลัก...แต่ส่วนผู้ที่ปลดออกจากราชการนั้น ตามนิติธรรมแห่งกระทรวง มีกระทรวงทหารเรือเป็นต้น ถือสิทธิแห่งความวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา ถ้าเห็นสมควรก็ปลดไป หาต้องจำเป็นอาศัยคำพิพากษาศาล หรือรายงานไต่สวนของกรรมการไม่...เพราะฉะนั้น ถ้าอาญากำจัดข้าราชการ แลปลดข้าราชการไม่แยกไว้เสียเป็นคนละข้อ ความจักเคลือบคลุม...อาญากักขังนั้น ผู้บังคับบัญชาโดยตรงอาจลงแก่ข้าราชการได้ต่างกันตามศักดิ์ลำดับชั้นที่กำหนดไว้ นั้น คงเว้นอำนาจข้ามไว้ชั้น ๑ เช่น อธิบดีลงโทษเจ้ากรมไม่ได้ ทำได้ตั้งแต่ชั้นปลัดกรมลงไปดูก็ที่อยู่แล้ว แต่อำนาจชั้นเสนาบดีข้ามไปถึง ๒ ชั้น คืออธิบดีแลเจ้ากรม เห็นว่า เสนาบดีควรลงโทษกักขังเจ้ากรมได้ ๓ วัน เว้นแต่อธิบดี จึงจะเป็นการชำระเปรียบเทียบสม่ำเสมอ...”^๗

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ ทรงมีแนวความคิดว่า “...เรื่องระเบียบการลงโทษข้าราชการพลเรือนนั้น ข้าพเจ้าเห็นควรออกพระราชบัญญัติพร้อมกับเรื่องระเบียบการรับคนเข้าทำราชการ และควรรวมไปในพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยเหตุว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกันมาก ในเรื่องระเบียบการลงโทษข้าราชการพลเรือนนี้ ข้าพเจ้ามีข้อที่จะทักท้วงอยู่ข้อเดียวเท่านั้น คือ วิธีลงโทษต่าง ๆ...เห็นว่า การลงโทษโดยกักขังนั้น จะเกินไปละกรรมัง...เข้าใจว่า ในประเทศอื่น ๆ ที่นับว่าเจริญแล้วเขาไม่ได้ใช้วิธีลงโทษเช่นนี้เพื่อรักษาวินัยแล้ว นอกจากในหมู่ข้าราชการทหาร ถ้าเราจะนำมาใช้ เราจะมิเห็นหรือว่าข้าราชการพลเรือนของเรานั้นเลวเสียเหลือเกิน จนต้องปกครองโดยใช้วิธีบังคับให้มีความกลัวไว้เช่นนี้ ในหมู่ทหารนั้นผิดกัน เพราะเขายอมใช้วิธีรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ไหนแต่ไรมา อนึ่งโทษ “ปรับไหม” นั้น...ไม่ควรใช้คำเช่นนั้น ณะที่นี้ การปรับไหมยอมเป็นอำนาจของศาลสำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ณะที่นี้ไม่ใช่คดีอาญา หากเป็นการลงโทษสำหรับ

^๕อ้างแล้ว, หน้า ๕๕.

^๖อ้างแล้ว, หน้า ๖๗-๖๘.

รักษาวินัย ควรใช้คำว่า “ลดเงินเดือน” เพราะอันที่จริงก็เป็นกรลดเงินเดือนนั่นเอง นอกจากวิธีลงโทษ ๒ อย่างดังกล่าวมาแล้ว ยังมีวิธีลงโทษอีก ๒ อย่าง...ซึ่งข้าพเจ้าขอทักท้วง คือ ตำหนิโทษและไม่จ่ายเงินเดือน ๑ เดือน (reprimand entailing one month stop of pay) กับลดตำแหน่งหรือลดชั้นเงินเดือน (retrogradation to a lower rank or to an inferior class of salary) ทั้ง ๒ อย่างนี้ ข้าพเจ้าเกรงว่าจะเป็นการเกินไป แม้แต่การลดเงินเดือน ประเทศอื่น ๆ ที่รุ่งเรืองแล้ว ตามที่ข้าพเจ้าได้สืบความมา เขาไม่ใช้แล้ว ข้าพเจ้าเห็นว่าถ้าเราจะใช้แต่การลดเงินเดือนก็จะพอแก่การ”^๘

เจ้าพระยาพิชัยญาติ ผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มีแนวความคิดว่า ศัพท์ว่า “ข้าราชการพลเรือน” อาจหมายถึง ข้าราชการฝ่ายตุลาการด้วย แต่ข้าราชการฝ่ายตุลาการกับฝ่ายธุรการนั้นมีฐานะผิดกันมาก เพราะฉนั้นขอเสนอแยกออกเป่น ๒ ประเภท ประเภทหนึ่งฝ่ายตุลาการ อีกประเภทหนึ่งฝ่ายธุรการ ในประเภทฝ่ายตุลาการนี้ต้องมีคุณสมบัติ ความสามารถ มั่นคง เป็นที่นิยม นับถือไว้วางใจแห่งชนทั่วไป มีหน้าที่บัญชาชีวิตและทรัพย์สินสมบัติของประชาชน และมีอิสรในการพิจารณาตัดสินคดีตามความเห็นของตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ต้องฟังบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจเหนือตน แต่ฝ่ายธุรการนั้นหา มีฐานะเสมอเหมือนข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่^๙...ที่ว่าให้กักขังนั้นไม่ควร ที่ว่าปรับโทษนั้น ไม่ควร เพราะว่าปรับโทษนั้น เงินค่าปรับเป็นของหลวง ถ้าไม่มีใช้ก็อาจจะต้องจำเริญโทษทำนองกับเงินพินัย เห็นว่าเป็นการแรงไป จึงขอเสนอว่าถ้าใช้ตัดเงินเดือนแทนได้จะเหมาะสมกว่า”^{๑๐}

แนวพระดำริของนายพลเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ทรงเห็นว่า...“คำว่า ปรับโทษ เห็นว่าเป็นคำที่แรงอยู่ เพราะว่าปรับต้องใช้เงิน ถ้าใช้ไม่ได้ต้องจำเริญ เห็นสมควรใช้คำว่า ตัดเงินเดือน...ปลดราชการนั้น ในกรมรัฐพาณิชย์อาจปลดได้โดยไม่มี ความผิดหรือมัวหมองอย่างใดเลย แต่โดยความจำเป็นที่งานลดลง...เห็นควรว่าให้หัวหน้ากรมเสนอเสนอปลดได้โดยไม่ต้องตั้งกรรมการ การกักขังข้าราชการน่าจะต้องหาหรือสร้างที่กักขังขึ้นอีกซึ่งอาจต้องเสียเงิน ถ้ากักขังแล้วต้องเสียเวลาราชการและยังจะต้องหาคนแทนและให้เงินเบี้ยเลี้ยงค่าทำการแทนอีก อนึ่งโดยมากคนในกรมรถไฟหลวงและกรมทางทำการอยู่ในป่าดง ถ้าจะเรียกเอามาซึ่งจะต้องเสียค่าพาหนะอย่างแรงซ้ำเติมอีก ไม่คุ้มแก่ประโยชน์ที่จะได้”^{๑๑}

พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงแจ้งแนวพระดำริว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือนนั้น ข้าพเจ้าได้พิเคราะห์ประเภทแห่งโทษที่กำหนดไว้ เห็นว่าคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในบันทึกระเบียบข้าราชการพลเรือนอยู่เป่นหลายประการ...การ...ระบอบอาญากระทรวงสำหรับลงโทษข้าราชการพลเรือนไว้ ๖ สถานนั้น...คือ...กักขัง แล...ปรับโทษ เป่นอาญาที่ในที่สุดกระทำให้ผู้รับต้องเสียอิสรภาพ จึงเป่นประเภทที่จะนำมาใช้ในระเบียบข้าราชการพลเรือนหาได้ไม่ แต่คำว่า “ปรับโทษ” นั้น...จะสั่งปรับโทษครั้งหนึ่งได้ไม่เกิน ๑ ใน ๑๐ ของเงินเดือน อาญาสถานนี้จึงไม่เป่นเหตุให้ผู้ถูกลงอาญาเสียอิสรภาพ แลนับว่าเสมอกับ “ตัดเงินเดือน” ซึ่งผู้บังคับบัญชาโดยตรงอาจ

^๘อ้างแล้ว, หน้า ๘๔-๘๕.

^๙อ้างแล้ว, หน้า ๙๗-๙๘.

^{๑๐}อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๒.

^{๑๑}อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

กระทำได้ โดยถือว่าเป็น condition of the service ที่ได้ตกลงกันไว้...อนึ่ง ข้าพเจ้าได้สนทนากับ Mr.R.B.Stevens ในเรื่องนี้เป็นส่วนไปรเวต... แสดงว่าบทบัญญัติที่ลงอาญากักขังแก่ข้าราชการพลเรือน นั้นไม่เห็นมีใช้ในประเทศอื่นที่ไหนเลย แลได้ออกความเห็นเป็นคำรุนแรง รวมความว่าถ้าแม้ปรากฏว่า รัฐบาลสยามมีบทลงอาญาดังนี้ จะเป็นเหตุให้นานาประเทศดูหมิ่นชาติไทยได้ หลักของการที่จะเอา ประโยชน์อย่างยิ่งจากข้าราชการพลเรือนนั้น มิได้ตั้งอยู่ในการที่จะเอาโทษโทษ บรรดาประเทศใน ยุโรป หลา อเมริกา ย่อมใช้การล่อล่อใจด้วยทรัพย์ เกียรติ และสัมนานะ ให้ข้าราชการนั้น ๆ แสดง ความสามารถแลชื่อตรง เพื่อประกอบกิจของรัฐบาล การลงอาญาจึงรวมอยู่แต่ในประเภทที่งดเว้น หลา ตัดทอนผลประโยชน์ที่พึงได้ ถ้าแม้ได้กระทำกิจของรัฐบาลด้วยน้ำใจอันดี”^{๑๒}

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงมี แนวพระดำริว่า “...ว่าด้วยลักษณะบังคับบัญชาแลกำหนดโทษ การบังคับบัญชาก็คงไม่มีผิดระเบียบที่ ปฏิบัติอยู่ในเวลานี้ แต่การกำหนดลงโทษนั้น ในเรื่องกักขังแลปรับเป็นโทษทางอาญา ไม่ควรจะ นำมาให้ผู้บังคับบัญชาการที่มีชื่อโรงเรียนมาใช้ลงโทษกันเล่น จะเป็นการขัดด้วยกฎหมายอาญา... การลงโทษกักขังข้าราชการพลเรือนที่ไม่ผิดกฎหมายอาญาในต่างประเทศถือว่าเป็นโทษหนัก ทำให้บุคคลเสียอิศราภาพ จะใช้ลงโทษข้าราชการพลเรือนไม่ได้ เว้นแต่จะมีความผิดในทางอาญา แต่ก็ ต้องให้ศาลบ้านเมืองตัดสิน ถ้าแม้ว่าการกักขังนี้ชาวต่างประเทศถือกันว่าเป็นโทษที่ทำให้เสียอิศรา ภาพแล้ว ในพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงพระราชดำเนินไป ในทางที่จะบำรุงประชาชนชาวไทยให้ได้รับความอิศราภาพ ส่วนข้าราชการก็คงจะพระราชทาน พระมหากรุณาเช่นเดียวกัน จึงเห็นว่าโทษกักขังนี้ไม่ควรกำหนดไว้ในระเบียบการลงโทษ ข้าราชการพลเรือน อีกประการหนึ่ง การที่กำหนดโทษสำหรับกำจัดข้าราชการออก แลปลด ข้าราชการออก จะต้องให้ศาลชำระตัดสิน หรือมีกรรมการไต่สวนตัดสิน...ในข้อตั้งศาลชำระนั้น บางที ก็อาจจะไม่เป็นทางดีนัก เช่น จะให้ข้าราชการออกด้วยไม่สามารถในราชการ จะให้เสนาบดีไปชี้แจงยก ข้อไม่สามารถอย่างไร ซึ่งเป็นทางที่จะให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น ก็ย่อมเป็นการยากอยู่...เห็นว่าในเรื่อง ราชการของกระทรวงใด ก็ได้ทรงไว้วางพระราชหฤทัยให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในการ งานนั้นแล้ว ส่วนเสนาบดีก็ต้องไว้วางใจต่ออธิบดี แล หัวหน้ากรม ของกรมขึ้นเหล่านั้นอีกต่อหนึ่ง เพราะฉะนั้นการลงโทษข้าราชการ จะโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีมีอำนาจอย่างเดิม”^{๑๓}

แนวคิดอันเป็นปฐมดำริของระบบวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนบาง ช่วงบางตอนที่ได้ยกมานี้ นับเป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๑ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ และเป็นแบบแผนของข้าราชการฝ่ายพลเรือนมาถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นแนวคิดในแต่ละ ด้านว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการวางระบบวินัยคิดอย่างไร มีเหตุผลอย่างไร ในการวางระบบวินัย ดังกล่าว แต่แนวคิดของนายอาร์.เกียอง ที่ปรึกษาร่างกฎหมาย (ชาวฝรั่งเศส) ดูเหมือนจะมีอิทธิพล ก่อนข้างสูงในการวางระบบ เห็นได้จากการที่จอมพลสมเด็จพะเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้า

^{๑๒}อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๒-๑๓๓.

^{๑๓}อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๘-๑๓๙.

บริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหม ทรงกล่าวถึงบุคคลผู้นี้บ่อยครั้ง เช่น “...ข้าพเจ้าได้คิดอยู่ว่าจะลองหาหรือฟังความเห็นนายอาร์.กียองที่ปรึกษากรมร่างกฎหมายดูสักครั้งหนึ่ง...” “...ข้าพเจ้าได้กราบบังคมทูลพระกรุณาถึงความเรื่องนี้ ทรงพระราชดำริชอบด้วย และโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพเจ้าหารือกับนายอาร์.กียองต่อไป” “ข้าพเจ้าได้เชิญนายอาร์.กียองมาสนทนา ออกความเห็น...” “...นายอาร์.กียองมีความเห็นพ้องด้วยกับข้าพเจ้าทุกประการ...” “...นายอาร์.กียอง รับจะไปค้นร่างนั้นออกตรวจสอบและพิจารณาการเรื่องนี้ต่อไป” “บัดนี้ นายอาร์.กียอง ได้มีจดหมายทำความเห็นมายังข้าพเจ้า ทั้งได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวนั้นมาให้ดูด้วย นายอาร์.กียองกล่าวว่า ถ้าข้าพเจ้ามีความประสงค์จะให้ใช้เฉพาะสำหรับราชการในกระทรวงกลาโหมก่อน ก็จักจัดการร่างขึ้นให้เป็นรูปเช่นนั้นได้ เมื่อใช้ทางกระทรวงกลาโหมแล้ว จะขยายใช้ต่อไปถึงกระทรวงอื่น ๆ ก็ย่อมทำได้ แต่ถ้าจะให้ใช้พระราชบัญญัติใช้ตลอดทุกกระทรวงในทันทีแล้ว เห็นว่าสมควรจะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อมีพระราชกระแสรับสั่งให้กรมร่างกฎหมายจัดการร่างขึ้นโดยปรึกษาหารือกับเจ้ากระทรวงทั่วไป” “ข้าพเจ้าได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งนายอาร์.กียองส่งมา มีความเห็นว่ากล่าวเป็นส่วนรวม ควรถือเป็นมูลฐานที่จะจัดการให้สำเร็จรูปเป็นระเบียบใช้ได้ทั่วไปทุกกระทรวง...” หรือ “นอกจากนี้แล้ว ข้าพเจ้าเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสมควรจะยกขึ้นเป็นมูลฐานจัดการต่อไปได้ และควรให้เป็นพระราชบัญญัติใช้ทั่วไปทุกกระทรวงทีเดียว ข้าพเจ้าได้ส่งสำเนาหนังสือนายอาร์.กียอง และร่างพระราชบัญญัติซึ่งนายอาร์.กียอง ส่งมานั้น แนบมาพร้อมกับหนังสือนี้ด้วยแล้ว”^{๑๔} เป็นต้น

การประชุมปรึกษาหารือหรือกระทำอยู่กว่า ๒ ปี ในที่สุดได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๑ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ เป็นต้นไป รวมทั้งสิ้น ๔๙ มาตรา สำหรับเนื้อหาเกี่ยวกับวินัย จะบัญญัติว่าข้าราชการพลเรือนว่าต้องทำหรือห้ามทำอะไร มาตรา ๓๑-๓๕ กำหนดโทษผิดวินัยไว้ ๔ สถาน คือ (๑) ไล่ออก (๒) ลดตำแหน่งหรือลดชั้น (๓) ตัดเงินเดือน (๔) ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร มาตรา ๓๖ ให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้บังคับบัญชาตามที่เห็นสมควร มาตรา ๓๙ และให้คำนึงถึงประโยชน์ราชการเป็นสำคัญ มาตรา ๔๕-๔๗^{๑๕} โดยมีได้มีถ้อยคำกล่าวถึงความเป็นธรรม ความชอบธรรม หรือความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยไว้แต่อย่างใด หลังจากนั้นก็มีการพัฒนาระเบียบข้าราชการพลเรือนมาเป็นลำดับ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖, ๒๔๗๙, ๒๔๘๒, ๒๔๘๕, ๒๔๙๕, ๒๔๙๗, ๒๕๑๘, ๒๕๓๕ และ ๒๕๕๑ รวม ๑๐ ฉบับ ซึ่งจะเห็นว่าการบัญญัติคำว่า เป็นธรรม ชอบธรรม หรือยุติธรรมในระบบวินัยมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ดูเหมือนว่าการบัญญัติเช่นนั้นจะเป็นเพียงวาทกรรมอย่างหนึ่งหรือไม่ เพราะแท้จริงยังมีการลงโทษทางวินัยที่ไม่เป็นไปตามที่บัญญัติจำนวนไม่น้อย ซึ่งจะได้กล่าวถึงระบบวินัยที่มีการพัฒนามาเป็นลำดับต่อไป

^{๑๔}อ้างแล้ว, หน้า ๒๓-๒๙.

^{๑๕}อ้างแล้ว, หน้า ๕๕๓-๕๖๖.

๒.๒ กระบวนการการดำเนินการทางวินัย

หลังจากมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดในการวางระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนกว่า ๒ ปี ในที่สุดก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าเป็นการวางระบบวินัยครั้งแรก และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นอีกหลายฉบับ จะยกตัวอย่างบางฉบับเพื่อให้เห็นภาพว่าในระบบวินัยกำหนดเกี่ยวกับความยุติธรรมไว้อย่างไร โดยจะยกนำเสนอเป็น ๔ ขั้นตอน คือ การชี้มูลความผิดทางวินัย การสอบสวนทางวินัย การลงโทษทางวินัย และการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนบางประเภทที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เฉพาะข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ การชี้มูลความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นฉบับที่ ๑๐ บัญญัติในเรื่องการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ในมาตรา ๙๑ ว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๐ หรือความดังกล่าวดำเนินการต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๗ รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้” วรรคสอง “ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมี พยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ แล้วแต่กรณี”^{๑๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๕ วรรคสี่ว่า “เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที” วรรคห้า “เมื่อ มีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารับดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที”^{๑๗} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “เมื่อ มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารับ ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่” วรรคสอง “ในการสืบสวนข้อเท็จจริงให้แจ้งเรื่องที่ถูกลกล่าวหาหรือถูกร้องเรียนให้ผู้ถูกลกล่าวหา ทราบ และให้ผู้ถูกลกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่า กระทำความผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้ดำเนินการต่อไป

^{๑๖}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, (๒๕๕๑, ๒๕ มกราคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๒ ก หน้า ๓๓.

^{๑๗}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗, (๒๕๔๗, ๒๓ ธันวาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๙ ก หน้า ๒๒.

ตามมาตรา ๘๕ หรือมาตรา ๘๖ แล้วแต่กรณีทันที”^{๑๘} ส่วนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีกำหนดไว้ในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ในข้อ ๒๐ วรรคสี่ว่า “เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที” วรรคห้า “เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที”^{๑๙} เป็นต้น จะเห็นว่ากฎของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้เพียงพอ ก่อนดำเนินการทางวินัย เว้นเสียแต่ว่ามีพยานหลักฐานในเบื้องต้นมีมูลว่ากระทำความผิดวินัยอยู่แล้ว จึงสามารถดำเนินการทางวินัยได้ทันที แม้จะไม่มีถ้อยคำเกี่ยวกับความยุติธรรมปรากฏในตัวบทก็ตาม ดูเหมือนว่าขั้นตอนนั้นคล้ายกับเป็นการป้องกันมิให้เกิดการผลีผลาม ซึ่งประกันความเป็นธรรมเริ่มแรกของการดำเนินการทางวินัยได้ แต่สุดท้ายก็ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาตัดสินใจว่า “เพียงใด” ถือว่า “มีมูล” ความแตกต่างจึงมีขึ้นได้ในขั้นตอนดังกล่าว

๒.๒.๒ การสอบสวนทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๒ บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยมิชักช้า” วรรคสอง “การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน...”^{๒๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา” วรรค

^{๑๘}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗, (๒๕๔๗, ๑๔ กุมภาพันธ์), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๑๘ ก หน้า ๑.

^{๑๙}กรมการปกครอง, รวมมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาสมัครศึกษาแดน, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐.

^{๒๐}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕, (๒๕๓๕, ๓๑ มีนาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๑ หน้า ๑.

สอง “การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น...”^{๒๑} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๕ บัญญัติว่า “เมื่อข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาส่วนงานการสืบสวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๘๔ มาพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๘๙” มาตรา ๘๖ “เมื่อข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้”^{๒๒} สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้เช่นเดียวกันในข้อ ๒๒ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ว่า “การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา”^{๒๓} รวมความแล้วก็คือ เมื่อพบมูลความผิดว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า โดยแยกเป็น ๒ ประการ คือ ประการแรก หากมีมูลว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีที่เห็นสมควร อันเป็นการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจว่าจะใช้วิธีการใดดำเนินการในเรื่องนั้น ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานที่แต่ละกรณีหรือแต่ละหน่วยดำเนินการแตกต่างกัน ผลออกมาย่อมไม่เหมือนกัน และสุดท้ายก็เกิดคำถามว่าการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินเช่นนั้น “ยุติธรรมหรือไม่” เป็นต้น ประการสุดท้าย หากมีมูลที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว จะไม่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาเลือกวิธีการเอาเอง แต่จะกำหนดลงไปชัดเจนว่า “ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน” เท่านั้น เป็นการปิดโอกาสผู้บังคับบัญชามีให้ใช้ดุลพินิจตั้งแต่เริ่มแรก แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการสอบสวน จนกระทั่งถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษ ก็ปรากฏว่ายังมีช่องที่ให้กรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจอยู่เหมือนเดิม เช่น คำว่าให้ผู้บังคับบัญชา “ลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ต้องยุติธรรม และปราศจากอคติ” เพียงใดจึงเรียกว่า “เหมาะสม” แค่นั้นเรียกว่า “ยุติธรรม” และเช่นไรจึงปราศจาก “อคติ” ซึ่งเป็นคำถามที่เกิดขึ้นเสมอ ดังจะกล่าวต่อไป

๒.๒.๓ การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๙ ว่า “การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษ

^{๒๑}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗, หน้า ๕๖.

^{๒๒}สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานด้านวินัย, (กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการกองวินัย, ๒๕๕๕), หน้า ๓๐.

^{๒๓}กรมการปกครอง, รวมมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์, หน้า ๑๐.

ต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัย ในกรณีใด และตามมาตราใด”^{๒๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้ เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดย พยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างใด ในการกำหนดสถานโทษ เช่นนั้น”^{๒๕} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๓ ว่า “การลงโทษข้าราชการตำรวจให้ทำเป็นคำสั่ง โดยระบุในคำสั่งด้วยว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและมาตราใด”^{๒๖} ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษา วินัย และการดำเนินการทางวินัย ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๖๗ ว่า “ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน” ข้อ ๖๘ ว่า “การลงโทษข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดย พยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงให้ชัดเจนว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน พยานหลักฐาน และเหตุผลที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาอย่างไร เป็นการกระทำผิดวินัยกรณีใด ตามข้อใด...”^{๒๗} การลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทที่นำมาเสนอนั้น จะเห็นว่ามีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด มิให้เป็นไปโดย พยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด และต้องแสดงข้อเท็จจริงว่า เป็นการกระทำผิดวินัยกรณีใด มาตราใด แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า เพียงใดเรียกว่า “เหมาะสมกับความผิด” แคไหนเรียกว่า “ไม่ พยาบาท ไม่มีอคติ ไม่โทสะจริต” ดังกล่าวข้างต้น เพราะสิ่งเหล่านั้นล้วนแต่เป็นนามธรรม ที่อยู่ในใจของผู้สั่ง ไม่อาจแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ หรือเป็นเพียงวาทกรรมในระบบวินัยเท่านั้น ซึ่งสุดท้ายแล้วความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยอาจไม่มีอยู่จริง

^{๒๔}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๓๒.

^{๒๕}สำนักงาน ก.ค.ศ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๕๔), หน้า ๕๙.

^{๒๖}สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานด้านวินัย, หน้า ๒๙.

^{๒๗}กรมการปกครอง, รวมมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษา วินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์, หน้า ๒๐.

๒.๒.๔ การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อส่งลงโทษแล้วจะต้องมีการรายงานการลงโทษหรือรายงานการดำเนินการทางวินัยไปเพื่อให้องค์กรกำกับมาตรฐานได้พิจารณาการลงโทษนั้นว่าเหมาะสม ถูกต้องและยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐๓ บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา...” วรรคสอง “ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ.เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ.มีมติ” มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า “ในการดำเนินการของ อ.ก.พ.กระทรวง ตามมาตรา ๙๗ วรรคสอง หรือมาตรา ๑๐๓ วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ.ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ.กระทรวงดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ.เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ.มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ.มีมติ...”^{๒๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี...” มาตรา ๑๐๕ “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัย...แล้ว ถ้า ก.ค.ศ.พิจารณาเห็นเป็นการสมควรให้สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติการตามหมวด ๖ และหมวดนี้โดยถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรม ก็ให้ ก.ค.ศ.มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็น โดยจะสอบสวนเองหรือให้ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ หรือคณะกรรมการสอบสวน สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมแทน หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการทราบส่งไปเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งไว้เดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้...”^{๒๙} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจผู้ใด

^{๒๘}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๓๘.

แล้ว ให้นำรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ...หรือในกรณีผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง เห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการลงโทษเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งลงโทษ เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น ลดโทษลงเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง งดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือน หรือยกโทษให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามควรแก่กรณี ตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งเดิมให้ถูกต้องเหมาะสมได้ด้วย และในกรณีที่เห็นว่าควรดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและยุติธรรมก็ให้มีอำนาจดำเนินการ หรือสั่งดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี...”^{๓๐} ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๗๐ ว่า “เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยสั่งลงโทษ หรือลดทัณฑ์ หรืองดโทษตามข้อ ๖๗ หรือสั่งยุติเรื่องแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใด ให้รายงานไปยังคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด)...และเมื่อ ก.จังหวัดพิจารณาเห็นว่า การลงโทษ หรือลดทัณฑ์ หรืองดโทษ หรือยุติเรื่องเป็นการไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมและมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น”^{๓๑} ย่อมหมายความว่า แม้ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้วจะไม่ยุติเพียงเท่านั้น จึงได้สร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยให้รายงานไปยังองค์กรกำกับมาตรฐานอีกชั้นหนึ่งหรือกว่านั้นเพื่อตรวจสอบว่า ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจในการสั่งลงโทษถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรมหรือไม่ และเมื่อเป็นเช่นนั้นจะมีหลักประกันอันใดได้ว่า การที่องค์กรกำกับมาตรฐานเหล่านั้นพิจารณาตรวจสอบจะยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งคำถามเหล่านั้นจะเกิดต่อไปไม่รู้จบสิ้น

ที่ยกกระบวนการทางวินัยมากล่าวทั้งหมด ตั้งแต่การชี้มูลความผิดทางวินัย การดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัย และการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น ต้องการชี้ให้เห็นว่าการวางระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนไว้ก็เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมในทุกขั้นตอน ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์ คือ ประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ซึ่งสุดท้ายก็คือ ประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมนั่นเอง แต่ความจริงเป็นเช่นนั้นจริงหรือ

๒.๓ แนวคิดในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย

“วินัย” จัดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการซึ่งกำหนดให้ต้องรักษาไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ^{๓๒} วินัยนั้นถือเป็นเรื่องภายในองค์กรที่ต้องมีการบริหารจัดการให้เกิดความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หากนับตามศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายที่กล่าวไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา

^{๓๐}พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗, หน้า ๒๙.

^{๓๑}กรมการปกครอง, รวมมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์, หน้า ๒๑.

^{๓๒}สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นนทบุรี : กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๒.

และกฎกระทรวง เป็นต้นแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายหรือกฎที่ว่าด้วยวินัยจะอยู่ในลำดับท้าย ๆ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าวินัยคือเรื่องเฉพาะคนเฉพาะกลุ่มของคนในสังคม นั่นคือ เฉพาะสังคมข้าราชการเท่านั้น และข้าราชการเองก็มีหลายประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งวินัยที่เป็นแม่แบบให้ข้าราชการทุกประเภท ก็คือ วินัยข้าราชการพลเรือน

วินัยข้าราชการพลเรือน มีความสำคัญเป็นอันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการ ซึ่งจะเข้าถึงประชาชนโดยตรง หากข้าราชการพลเรือนไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวข้าราชการ และพลอยให้ขาดความเชื่อถือและไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศไปด้วย^{๓๓} จุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยก็คือเพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของราชการ และเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ^{๓๔} เมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยก็ต้องมีการลงโทษ การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในทางปราบปราม คือใช้สำหรับปราบข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปรามไว้ให้ข้าราชการไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ก็เป็มาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย^{๓๕} การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการโต้ตอบหรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด ทั้งนี้ มาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเตือนไว้ว่า มิให้การลงโทษเป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด แต่มีจุดมุ่งหมาย ๔ ประการ คือ

๑. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ซึ่งปรากฏในวินัยและการรักษาวินัยว่า ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษ หรือถ้าผู้บังคับบัญชาทราบว่ามีการกระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที หากเลยหรือปฏิบัติหน้าที่หรือไม่สุจริตให้ถือว่ากระทำผิดวินัย เป็นต้น เป็นการแสดงจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือเพื่อเป็นการ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราม” ไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง ให้ข้าราชการทุกคนสังวรไว้ว่า ถ้ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกลงโทษ โดยที่มีจุดมุ่งหมายเช่นนี้ เมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยจึงต้องลงโทษ เว้นแต่กรณีกระทำผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาอาจงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือนได้

^{๓๓}สำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค ๒, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ, ๒๕๒๓), หน้า ๑-๑.

^{๓๔}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑-๒.

^{๓๕}อ้างแล้ว, หน้า ๔-๑.

๒. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยมีการบัญญัติว่า ในการลงโทษนั้นผู้สั่งลงโทษต้องสั่งให้เหมาะสมกับความผิด และอย่าให้เป็นไปด้วยความพยายาบาท หรือโหดจจริต หรือลงโทษผู้ไม่มีความผิด ซึ่งการลงโทษต้องกระทำโดยฉับพลัน คือในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำความผิด ลงโทษโดยความเป็นธรรม ด้วยการพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วว่าผิดจริง ลงโทษเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด อันจะทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติ และรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและทำงานให้ดี ซึ่งเป็นผลสะท้อนถึงสมรรถภาพของข้าราชการ ในทางตรงกันข้าม ถ้าในหน่วยงานใดผู้บังคับบัญชาไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด หรือลงโทษไม่ยุติธรรมหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ขวัญของข้าราชการเสีย และทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมไม่มีกำลังใจในการทำงาน หรือไม่สนใจที่จะรักษามาตรฐานความประพฤติ

๓. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น จุดมุ่งหมายนี้ปรากฏในบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาระมัดระวังอย่าให้การลงโทษเป็นไปโดยพยายาบาทหรือโดยโหดจจริต และต้องแสดงให้เห็นชัดว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดกรณีใด ฉะนั้น การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยผู้ใด ควรที่จะได้ทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำนั้น ซึ่งการทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำความผิดจะได้รับผลสนองการกระทำความผิดโดยต้องถูกลงโทษนั้นจะเป็นทางจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นได้ ทั้งนี้ นอกจากจะแสดงความผิดให้ปรากฏชัดในคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ควรที่จะได้เรียกข้าราชการผู้ถูกลงโทษมาชี้แจงให้รู้สำนึกในความผิด เข้าใจว่าตนเองกระทำความผิด ยอมรับในความผิดนั้น และหาทางจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไปด้วย

๔. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ กล่าวคือ ทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการก็คือ ทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้น ๆ เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ทั้งนี้ ถ้าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการ ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการ ก็อาจพิจารณาให้ออกจากราชการในฐานะอื่น เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ การลงโทษข้าราชการจะต้องให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งข้าราชการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้าราชการฝ่ายทหารหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนต่างก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน

การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษสถานใดหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และประการสำคัญการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษจะบังเกิดความยุติธรรมและเป็นธรรมได้นั้น จะต้องกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่าง

ชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวจะได้จากการสอบสวนทางวินัยสำหรับความผิดอย่างร้ายแรง หรืออาจได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง^{๓๖} แล้ว สำหรับการพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึง ๒ ประการ ได้แก่ ๑) หลักนิติธรรม หมายถึง การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือการที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทั้งนี้ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้น ต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ ถ้าข้อเท็จจริงบ่งชี้เข้าองค์ประกอบความผิด ตามมาตราใด ก็ปรับบทเป็นความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น ๒) หลักมโนธรรม หมายถึง การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริง และความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ในการพิจารณาความผิดหรือปรับบทความผิดนั้น ควรจะคำนึงถึงสองหลักดังกล่าวควบคู่กันไป ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมทั้งในทางวินัยและทางพฤตินัย^{๓๗} ด้วย ส่วนการพิจารณากำหนดโทษข้าราชการฝ่ายพลเรือนผู้กระทำผิดวินัย มีหลักที่ควรคำนึงบางประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษให้เหมาะสมกับความผิด ดังนี้

๒.๓.๑ หลักนิติธรรม หมายถึง การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ คือ

(๑) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องวางโทษสถานไล่ออก หรือปลดออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะลดโทษก็ได้ แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(๒) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จะต้องวางโทษสถานลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้

(๓) สำหรับกรณีความผิดวินัยเล็กน้อย และในทางพิจารณาเห็นว่ามิเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

๒.๓.๒ หลักมโนธรรม หมายถึง การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบ โดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่า ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องโทษไล่ออกหรือปลดออก ดังนั้น กรณีใดควรกำหนดโทษเป็นไล่ออก กรณีใดควรกำหนดโทษเป็นปลดออก ควรใช้หลักมโนธรรมประกอบการพิจารณาด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันก็อาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก่ความประพฤติ เหตุเบื้องหลังการกระทำ

^{๓๖}สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า ๘๙.

^{๓๗}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๐.

ผิด เป็นต้น จุดมุ่งหมายในการให้นำเหตุดังกล่าวมาประกอบดุลพินิจในการวางโทษหนักเบา นั้น ไม่ได้มาจากนโยบายผ่อนปรน หรือนโยบายกวดขัน แต่มาจากแนวความคิดที่ว่า การพิจารณาโทษไม่ควรจะเป็นไปตามกลไกตายตัวเสียทีเดียว ควรจะให้ผู้บังคับบัญชาและผู้พิจารณาใช้ดุลพินิจได้บ้างบนรากฐานการชั่งน้ำหนักเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

๒.๓.๓ หลักความเป็นธรรม หมายถึง การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษ ไม่มียกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง การกระทำผิดอย่างเดียวกัน ในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน ควรจะวางโทษเท่ากัน

๒.๓.๔ หลักประโยชน์ของราชการ หมายถึง หลักการนี้ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นหลักการในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษ ให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ นโยบายของทางราชการนั้นอาจมีปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ.,^{๓๘} มติ ก.ตร., มติ ก.ค.ศ. หรือมติองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

๒.๔ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงสภาพความเป็นจริงของการลงโทษ เพื่อชี้ให้เห็นว่า การตราระบบวินัยที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ข้อเท็จจริงเป็นเช่นนั้นหรือไม่ โดยมีข้อถกเถียงซึ่งไม่ลงรอยกันอยู่ ๓ ฝ่าย ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎขององค์อำนาจ ๑ การปฏิบัติตามกฎอื่นนอกเหนือระบบวินัย ๑ การวินิจฉัยและคำพิพากษาที่เห็นต่าง ๑ ดังนี้

๒.๔.๑ การปฏิบัติตามกฎขององค์อำนาจ

ระบบการดำเนินการทางวินัยและนำไปสู่การลงโทษในปัจจุบันเกิดประโยชน์ต่อคนจำนวนมากจริงหรือ หากพิจารณาถึงกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยแล้ว จะเห็นว่ามีความยุ่งยาก ซับซ้อน เข้าใจยาก ล่าช้า ไม่เป็นธรรมในการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ^{๓๙} สิ่งที่กำหนดไว้ในระบบวินัยนั้นแม้จะมีข้อความว่าเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความเป็นธรรม โดยมีประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายในการตราก็ตาม แต่เป็นเพียงตัวอักษรที่เขียนไว้อย่างสวยหรูหรือไม่ เพราะในทางปฏิบัติหลายขั้นตอนยังมีความบกพร่อง ไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน การยกคำคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน การแจ้งข้อกล่าวหาและการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ การพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการกำหนดระยะเวลาการสอบสวน ซึ่งเป็นขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนการดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดไว้ โดยให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นการให้หลักประกันสิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอย่างเพียงพอ^{๔๐} ผู้บังคับบัญชายังมิได้ดำเนินการออกคำสั่ง

^{๓๘}อ้างแล้ว, หน้า ๙๐-๙๒.

^{๓๙}ปรีชา นิศารัตน์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), บทคัดย่อ.

^{๔๐}สุรพันธ์ อธิคุณารณ, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๓), บทคัดย่อ.

ลงโทษทางวินัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างครบถ้วน และมักจะไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้ง หรือพิสูจน์ความผิดของตนเอง อันเป็นการขัดต่อหลักแห่งความยุติธรรมตามธรรมชาติ แม้แต่การใช้อำนาจดุลพินิจที่เลือกตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เหมาะสมกับกรณีความผิด จะเห็นได้จากพฤติกรรมของการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน กลับถูกใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผิดแผกแตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ^{๔๑} เกิดปัญหาความแตกต่างในมาตรฐานการลงโทษ ซึ่งโดยหลักแห่งความเสมอภาค บุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันในการกระทำที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน และบุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปในการกระทำที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระแตกต่างกัน จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมในแต่ละเรื่อง มิใช่ตามอำเภอใจ แม้อำนาจดุลพินิจจะมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งมุ่งประสงค์เพื่อประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมอยู่แล้ว แต่ในขั้นตอนสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับที่อัตตวินิจัยที่แตกต่างกันตามพื้นฐานประสบการณ์และทัศนคติของผู้บังคับบัญชาแต่ละบุคคล ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับผลของการกระทำแตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน^{๔๒} ส่วนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย มีปัญหาสำคัญ ๔ ประการ คือ (๑) การกำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจแทนผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคู่กรณีกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดที่แตกต่างไปจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีได้มุ่งหมายให้มีอำนาจดังกล่าว (๒) ขอบอำนาจและการใช้อำนาจของกรมการสอบสวนทางวินัยกรณีที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการค้นหาข้อเท็จจริง (๓) การกำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอำนาจพิจารณาและมีมติในเรื่องเดียวกันถึงสองครั้ง ได้แก่ ในขั้นตอนก่อนผู้บริหารท้องถิ่นจะสั่งลงโทษทางวินัยผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กับในขั้นตอนวินิจัยอุทธรณ์ และ (๔) ความซ้ำซ้อนซึ่งทำให้มีการดำเนินการทางวินัยในการกระทำเดียวกันถึงสองครั้ง ทั้งตามบทกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นบทกฎหมายทั่วไปและบทกฎหมายอื่นซึ่งเป็นบทกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น^{๔๓} จะพบว่าการปฏิบัติตามกฎหมายขององค์อำนาจยังมีหลายประเด็นที่แสดงถึงความไม่ยุติธรรมดังกล่าว

^{๔๑} ก่าพล วันทา, “อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๒), บทคัดย่อ.

^{๔๒} อังกร วัฒนรุ่ง, “การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๘), บทคัดย่อ.

^{๔๓} กันทพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย”, **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), บทคัดย่อ.

ตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นจะเห็นว่า แม้การวางระบบวินัยจะตั้งอยู่บนประโยชน์ของทางราชการก็จริง แต่ในกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดไว้นั้นดูเหมือนจะยังมีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์แต่อย่างใด การสั่งลงโทษตามกติกาของระบบวินัยกลายเป็นเพียงข้อกล่าวอ้างของผู้บังคับบัญชาว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแล้วเท่านั้น เพราะสุดท้ายทั้งราชการและตัวข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษ จะไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากระบบวินัยที่มีอยู่เท่าที่ควร นอกเสียจากประโยชน์ของผู้บังคับบัญชาเอง

๒.๔.๒ การปฏิบัติตามกฎอื่นนอกเหนือระบบวินัย

อำนาจในการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ได้กำหนดอำนาจไว้ ๒ ประเภท คือ อำนาจผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติ และอำนาจดุลพินิจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกปฏิบัติ ซึ่งใช้มาเป็นเวลานาน แต่ต่อมาได้มีการออกกฎเพิ่มเติมในลักษณะก้าวล่วงระบบวินัยเดิม เป็นการจำกัดดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่เคยมีอยู่ มิให้ใช้ดุลพินิจได้อีกต่อไป ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติห้ามผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก หากมีการชี้มูลจาก ป.ป.ช. ซึ่งตามปกติผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนจึงจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย^{๔๔} โดยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่า องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก^{๔๕} แม้ว่ากรกระทำความผิดดังกล่าวผู้บังคับบัญชาจะได้สั่งลงโทษไปแล้วก็ตาม ผู้บังคับบัญชาที่สามารถสั่งลงโทษในความผิดเดียวกันได้อีก ไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด เพราะเกิดจากกฎหมายคนละฉบับ^{๔๖} ซึ่งเป็นความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้ยังได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ จำกัดอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่า การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ^{๔๗} มติคณะรัฐมนตรีนี้ขัดแย้งกับภาษีตกกฎหมายที่ว่ากฎหมายเคร่งครัด คือ ความยุติธรรมมากที่สุด^{๔๘} หมายถึงความแข็งกระด้างของกฎหมาย คือ ความไม่

^{๔๔}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ , (๒๕๔๒, ๑๗ พฤศจิกายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก หน้า ๑.

^{๔๕}คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๔๖, (๒๕๔๖, ๑๕ ธันวาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๑ ก หน้า ๑๕.

^{๔๖}สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ ๓๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗.

^{๔๗}กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาสมัครดินแดน, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘๘.

^{๔๘}พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๘๕๔.

ยุติธรรม แต่เป็นการปฏิเสธความยุติธรรม และไม่สอดคล้องกับความเป็นธรรมด้วย^{๔๙} หรือกฎหมาย
เคร่งครัดที่สุด คือ ความเสียหายสูงสุด กฎหมายเคร่งครัด คือ การลงโทษสูงสุด^{๕๐} ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า
หากเป็นดังกล่าวมานั้น ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

จะเห็นได้ว่าการตราฎีกอื่นนอกเหนือจากระบบวินัยที่มีอยู่เดิมเท่ากับเป็นการก้าวล่วง
อำนาจของผู้บังคับบัญชามิให้ใช้ดุลพินิจ ทั้งที่ระบบวินัยนั้นถูกกำหนดขึ้นขึ้นนอกเหนือจากกฎหมาย
อาญาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการกำกับดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชามี
ระเบียบวินัย เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ราชการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในกฎเหล่านี้แล้วจึงพบว่า
นอกจากเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่เดิมแล้ว ยังหาได้เกิดประโยชน์แก่ราชการ
อย่างที่ควรจะเป็นไม่ แม้ตัวข้าราชการที่ตกอยู่ในบังคับของกฎเหล่านี้ก็ได้รับไม่เป็นธรรมด้วยเช่นกัน
อาจเป็นเพราะกลุ่มนี้มีแนวคิดว่าการสอบสวนทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชายังไม่
เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรม จึงจำเป็นต้องกำหนดกฎอื่นเพิ่มเติม

๒.๔.๓ การวินิจฉัยและคำพิพากษาที่เห็นต่าง

การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ตามอำเภอใจ หรือความรู้สึกขององค์อำนาจมีอยู่จำนวนไม่
น้อยที่ชี้ให้เห็นว่าไม่บังเกิดความยุติธรรม ดูเหมือนราชการก็ไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการลงโทษทาง
วินัยเลย ตามตัวอย่างที่ยกขึ้นกล่าวในตอนต้น และขอกกล่าวซ้ำอีกครั้ง ดังนี้

(๑) กรณีข้าราชการพลเรือนตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
พิเศษ ของสำนักนายกรัฐมนตรีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
(ก.พ.ค.) สาเหตุจากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ โดยมีฐานความผิดมากมาย คือ ฐานไม่
ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่ง
สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคี ส่อให้เห็น
ว่าผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความเป็นธรรม กลั่นแกล้ง มีอคติแล้วในที่สุดก็ถูกลงโทษภาคทัณฑ์^{๕๑}
ซึ่ง ก.พ.ค.ได้พิจารณาเห็นว่า การที่ผู้อุทธรณ์ลงชื่อรับทราบคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายด้วยข้อความว่า
“รับทราบแต่ไม่สมัครใจ” นั้น ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการ อีกทั้งการชี้แจงเหตุผลที่เขียนด้วย
ข้อความดังกล่าวตามที่ฝ่ายการเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาได้สอบถามและให้ชี้แจงก็ไม่ใช่การ
ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกัน เพราะกรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ
โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการนั้นต้องเป็นเรื่องของราชการ ประกอบกับผู้
อุทธรณ์ได้เดินทางไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายแล้ว ซึ่งตามที่เขียนว่า “รับทราบแต่ไม่
สมัครใจ” ไม่ใช่การขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง จึงไม่ต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้
ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง ทั้งถ้อยคำดังกล่าวและคำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ ไม่มีส่วนใดที่ไม่สุภาพ
เรียบร้อยและเป็นการชี้แจงเหตุผลตามความเข้าใจของตน ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างผู้อุทธรณ์และผู้ให้ชี้แจง

^{๔๙}สิริภิญญา ไชวีโลกุล และ ประสิทธิ์ ไชวีโลกุล, *สุภาษิตกฎหมาย คติพจน์ และคำคมความคิดทาง
กฎหมาย, กฎหมาย*. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ ทิม บิสซิเนส จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๓๗.

^{๕๐}พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, *รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย*, หน้า ๘๕๔.

^{๕๑}ม.ข้าราชการ ซี ๑๒, “ลงโทษตามอากรมณ์”, *ไทยรัฐ*, (๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔) : ๑๕.

เท่านั้น พฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ไม่เข้าข่ายองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๘๒ (๒) (๔) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่คู่กรณีในอุทธรณ์ได้ส่งลงโทษผู้อุทธรณ์ในฐานความผิดตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นการสั่งลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์ได้กระทำ และเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น อุทธรณ์ฟังขึ้น ก.พ.ค.จึงวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์^{๕๒} ดังกล่าวเสีย

กรณีนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเห็นว่า การสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นการสั่งตามอำเภอใจ โดยมีได้ตั้งอยู่บนฐานของประโยชน์ราชการหรือประโยชน์สาธารณะ แต่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีแต่ผู้เสียหายประโยชน์ หนีผู้ได้รับประโยชน์จากการลงโทษดังกล่าวไม่

(๒) กรณีข้าราชการถูกลงโทษสองครั้งในการกระทำความผิดเดียวกัน ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ ว่า บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม นอกจากนี้ การสั่งลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญาโทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นอันยุติว่า ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีแล้ว ต่อมาจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอีกตามมติ ป.ป.ช.ในการกระทำความผิดเดียวกัน โดยมีได้มีการยกเลิกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเดิม จึงเป็นคำสั่งลงโทษซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^{๕๓}

กรณีนี้สืบเนื่องมาจากการออกกฎก่าวล่วงระบบวินัยที่มีอยู่เดิม ที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปแล้ว ต่อมา ป.ป.ช.ชี้มูลในความผิดเดียวกันอีกว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในความเป็นจริงการลงโทษตามกฎหมายอื่นนั้น โดยลักษณะการชี้มูลเพื่อให้มีการลงโทษก็เป็นการไม่ถูกต้องอยู่แล้ว เพราะกฎหมาย ป.ป.ช.บัญญัติไว้ค่อนข้างแข็งกระด้าง แม้จะมีการลงโทษไปแล้วโทษนั้นก็มิได้เกิดเป็นประโยชน์สาธารณะแต่ประการใด แต่กลับกลายเป็นความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นมาซ้อนกันซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

^{๕๒}เรื่องเดียวกัน, “ลงโทษตามอากรมณ์ (๒)”, ไทยรัฐ, (๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔) : ๑๕.

^{๕๓}ศาลปกครอง, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗.

(๓) กรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในพฤติกรรมที่ไม่เป็นวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๒๖/๒๕๕๗ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด กรณีนำเรื่องเลื่อนระดับของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและเข้าเป็นวาระเพื่อพิจารณาเข้าไป ๒ เดือน แต่ผลการพิจารณาของ ก.จังหวัดให้ได้รับการเลื่อนเป็นระดับ ๕ ย้อนหลังโดยไม่เสียประโยชน์แต่อย่างใด กรมเจ้าสังกัดมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ ป.ป.ช. และ ก.พ.ค. ได้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองยอมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของ ป.ป.ช. ศาลเห็นว่าคดีนี้เป็นกรณี que se non que ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่กรณียังฟังไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบที่จะถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่ามิใช่ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่กรมเจ้าสังกัดมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. นั้น จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ยกอุทธรณ์ ก็เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน^{๔๔}

ทั้งสามกรณีที่ยกมานั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หากพิจารณาตามหลักนิติธรรมแล้วจะเห็นว่า บางเรื่องสนองตอบหลักดังกล่าว บางเรื่องก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมีการตีความหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ของผู้สั่งลงโทษ หรือหากจะพิจารณาตามหลักมโนธรรมก็เห็นว่าทั้ง ๓ กรณี มิได้มีหลักมโนธรรมในการพิจารณาลงโทษเลย แต่เมื่อดูหลักความเป็นธรรมก็จะเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกลงโทษอย่างแน่นอน ครั้นมามองถึงหลักประโยชน์ของทางราชการแล้วยังเห็นได้ว่า ทางราชการไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากการสั่งลงโทษดังกล่าว แม้ผู้สั่งลงโทษเองก็ไม่ได้รับประโยชน์เช่นกัน เพราะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษในที่สุด และสุดท้ายถ้าจะใช้หลักประโยชน์นิยม ก็ยังมองไม่เห็นว่าคุณส่วนใหญ่ว่าจะได้รับการประโยชน์อันใดจากการโทษทั้งหมดนั้น ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษที่เห็นว่า มีการสั่งเพราะยึดหลักในการลงโทษทางวินัย ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของทางราชการ หรือหลักประโยชน์นิยมเป็นฐานในการคิดกรณีทั้งสาม น่าจะยังไม่ถูกต้องและยุติธรรม จึงเกิดคำถามต่อมาว่า แล้วระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนควรใช้หลักใดในการลงโทษทางวินัย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมหรือเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในบทต่อไป

^{๔๔}เรื่องเดียวกัน, คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

บทที่ ๓

ความยุติธรรมและการลงโทษในทฤษฎีพุทธปรัชญา

พุทธปรัชญากล่าวถึงความเป็นธรรม ไว้ในพระไตรปิฎกจำนวนมาก ซึ่งมีความหมายไม่แตกต่างจากความยุติธรรมเท่าใดนัก และพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ยุติธรรม” ไว้ดังนี้ เป็นคำนาม หมายถึง ความเที่ยงธรรม, ความชอบธรรม, ความชอบด้วยเหตุผล, เช่น ศาลยอมทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ; ชื่อกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี, เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึง เที่ยงธรรม, ไม่เอินเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง, ชอบด้วยเหตุผล, เช่น ราคายุติธรรม กรรมการตัดสินอย่างยุติธรรม^๑ ความยุติธรรม (Justice) เป็นปัญหาถาวรอย่างหนึ่งของสังคม ไม่ว่าในยุคใดสมัยใดและคงเป็นเช่นนี้ไปแม้ในอนาคต เพราะเรื่องของความยุติธรรมนั้น แม้ว่าจะเป็นคำพูดที่พูดกันง่าย ๆ แต่ในเชิงปฏิบัติแล้วจะต้องมีปัญหาอยู่เสมอ เพราะคนไม่ยอมรับความยุติธรรมบ้าง เพราะไม่เข้าใจว่าความยุติธรรมคืออะไรบ้าง เพราะไม่ยอมรับว่านั่นคือความยุติธรรมบ้าง ตลอดถึงไม่ถือนั่นคือความยุติธรรมที่แท้จริง เป็นต้น^๒ คำ ๆ นี้ เป็นคำที่มีการพูดถึงกันเป็นประจำในทุกสังคม เช่น การแบ่งทรัพย์สินสมบัติให้แก่ทายาท ฝ่ายไหนได้มาก ฝ่ายนี้ได้น้อย ไม่ยุติธรรม เจ้ามรดกรักลูกหลานไม่เท่ากัน เจ้ามรดกลำเอียง หรือการตัดสินคดีความมีการเทียบเคียงกันระหว่างคดีตายเก็บให้ต้องติดคุก แต่ในขณะที่ลูกหลานเศรษฐีฆ่าคนตายกลับลอยนวล คุณมีไว้ซึ่งคนจนเท่านั้นหรือ สังคมไม่ยุติธรรมเอาเสียเลย จะเห็นได้ว่าคำว่า “ความยุติธรรม” ถูกนำมาใช้กับสังคมมนุษย์ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง กฎหมาย นโยบายทางเศรษฐกิจสังคม ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โอกาสการจ้างงานและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือแม้แต่การลงโทษ ก็เป็นกระแสการโต้เถียงตลอดมา ในกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายที่ชนะคดีอาจมิใช่เป็นฝ่ายถูกเสมอไป และในทำนองเดียวกันฝ่ายที่แพ้คดีก็อาจมิใช่เป็นฝ่ายผิดเสมอไป วัฏวนของความไม่ยุติธรรมเป็นสิ่งที่คู่กับสังคมมนุษย์ในอดีตตราบเท่าทุกวันนี้^๓ และจะมีอยู่ตลอดไปหากมนุษย์ไม่มีการจัดการให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง ในบทนี้จะกล่าวถึงความยุติธรรมในทฤษฎีพุทธปรัชญา การลงโทษ การลงโทษทางวินัย และหลักการทางพุทธปรัชญาที่เอื้อต่อระบบวินัยประเด็นอื่นเป็นลำดับ

๓.๑ ความยุติธรรมในทฤษฎีพุทธปรัชญา

“ความยุติธรรม” ในมุมมองของพุทธศาสนาจัดได้ว่าเป็น “คุณธรรม” ประการหนึ่งที่สัมพันธ์กับ

^๑ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์ จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๖), หน้า ๙๕๗.

^๒พระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ ฐิตญาโณ), “ความยุติธรรมในสังคม”, วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ (๒๕๒๙) : ๒๖๖.

^๓กมล สกลเดช, “ความยุติธรรม (Justice)”, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, ม.ป.ป. : ๗.

ประเด็นเรื่อง "อารมณ์" (Emotion) เมื่อนำคำว่า "Justice" ซึ่งราชบัณฑิตแปลเป็นภาษาไทยว่า "ยุติธรรม" ไปเทียบเคียงกับคำศัพท์ในภาษาบาลี จะพบประเด็นที่น่าสนใจว่า โดยศัพท์นั้นไม่มีคำว่า ยุติธรรมปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนาแบบตรงตัว คำถามมีว่า "พระพุทธศาสนาไม่ได้ให้ความสนใจและใส่ใจต่อความยุติธรรมใช่หรือไม่ ? จึงไม่ได้บัญญัติคำศัพท์เหล่านี้เอาไว้ในคัมภีร์สำคัญทางพระพุทธศาสนา

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์คำว่า "ยุติธรรม" แบบแยกศัพท์เป็น "ยุติกับธรรม" จะพบว่า ในคัมภีร์ชั้นอรรถกถาได้อธิบายเอาไว้ที่น่าสนใจว่า "ยุติ" มาจากคำว่า "ยุติ" ในภาษาบาลี ซึ่งแปลว่า "ชอบ" หากนำไปผสมกับคำว่า "ธรรม" แล้ว "ยุติธรรม" จึงสามารถแปลได้ว่า "ความชอบธรรม" ในขณะเดียวกัน ยุติ ตามที่ปรากฏในอรรถกถาสุมังคลวิลาสินีนั้น แปลว่า "ข้อสรุป หรือข้อตกลง" หมายถึง "สิ่งที่นำไปสู่ข้อสรุป และข้อตกลง" หรือ "ข้อสรุป หรือข้อตกลงที่เป็นธรรม หรือโดยชอบ" จะเห็นว่า "ยุติ" แต่ละแห่งมีนัยที่ครอบคลุมถึงความหมายที่ "เลิกแล้วต่อกัน" หรือ "จบถ้วนกระบวนการ" ดังนั้น คำว่า "ยุติธรรม" สามารถแปลได้ว่า "ธรรมที่นำไปสู่ข้อสรุปหรือข้อตกลง" ซึ่งจะก่อให้เกิดบรรยากาศของการเลิกแล้วต่อกัน หรือจบถ้วนกระบวนการ" หรืออาจจะแปลโดยความว่า "การตกลงโดยอาศัยธรรม หรือยุติโดยอิงอาศัยธรรม" แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักการในอัครัญสูตรที่มหาชนพากันเรียกขานผู้ที่ทำหน้าที่โดยการสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนโดยธรรมว่า "ราชา" ซึ่งการสร้างความพอใจตามหลักทศพิธราชธรรมข้อที่ ๑๐ นั้น มีนัยที่ชี้ไปถึงการตัดสิน และแบ่งปันผลประโยชน์แก่กลุ่มคนต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเที่ยงธรรมโดยปราศจากอคติ^๔

ดังนั้น แม้ในคัมภีร์สำคัญทางพระพุทธศาสนาจะไม่ได้บัญญัติคำศัพท์คำว่า "ยุติธรรม" แบบตรงตัวเอาไว้ ก็มีได้หมายความว่าพระพุทธศาสนาไม่ได้ให้ความสนใจและใส่ใจต่อความยุติธรรมแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าในขณะเดียวกันกลับให้ความสนใจในผลของการกระทำที่มนุษย์พึงมีต่อกันโดยมีถ้อยคำที่ใช้หลากหลายแตกต่างกันไปตามโอกาส เช่น ชอบธรรม เป็นธรรม หรือประกอบด้วยธรรม เป็นต้น ซึ่งต่างมีความหมายในลักษณะเดียวกัน

สรุปแล้ว "ความยุติธรรม" ในโลกทัศน์ของพระพุทธศาสนาจะสามารถเทียบเคียงคำว่า ยุติธรรมใน ๒ ความหมายใหญ่ ๆ คือ

(๑) ยุติธรรมในความหมายของพระวินัย หมายถึง "ความชอบธรรม" หรือ "ประกอบด้วยธรรม" บาลีใช้คำว่า "ธัมมิกะ" โดยในวินัยกล่าวถึงประเด็นนี้เอาไว้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินหลักอภิกรณ์ หรือความขัดแย้ง โดยให้ใช้วิธีการที่ชอบธรรม หรือวิธีเป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยผู้ตัดสินต้องเป็นบุคคลที่เป็นธรรม หรือชอบธรรม (ธัมมิกบุคคล) คำนี้จะสอดคล้องกับคำว่า "Rightness" ในภาษาอังกฤษมากที่สุด เพราะหากจะเทียบเคียงแล้ว วินัยของพระภิกษุมีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติของบุคคลทั่วไปในสังคม

^๔พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ความยุติธรรมในมุมมองของพุทธศาสตร์, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.facebook.com/hansa.mcu [๑ กันยายน ๒๕๕๖].

(๒) ยุติธรรมในความหมายของพระสูตร หมายถึง “ความเที่ยงธรรม” หรือ “ความไม่คลาดเคลื่อนจากธรรม” (อวิโรธนะ) ซึ่งเป็นทศพิธราชธรรมข้อที่ ๑๐ โดยหลักธรรมชุดนี้เป็นหลักการสำคัญสำหรับนักปกครองที่มีหน้าที่สำคัญในการทำให้บุคคลอื่นหรือผู้ใต้ปกครองพึงพอใจ (ราชา) ความเที่ยงธรรมในบริบทนี้ หมายถึง ความหนักแน่น ถือความถูกต้อง ไม่เอนเอียงหวั่นไหวด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลาภสักการะใด ๆ ด้วยความอคติ จะเห็นว่า การขาดความยุติธรรม หรือเที่ยงธรรมเป็นผลอันเนื่องมาจากสภาพจิตของบุคคลใดบุคคลหนึ่งคลาดเคลื่อนจากธรรม คือ เที่ยงธรรมด้วยอิทธิพลของอคติ^๕ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ว่าด้วยการวินิจฉัยสั่งการ

๓.๒ การลงโทษในทางพุทธปรัชญา

เจตนารมณ์หลักของระบบจริยธรรมเชิงสังคม คือการให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข หรือกล่าวให้เจาะจงชัดเจนลงไปอีก คือเพื่อป้องกันไม่ให้คนในสังคมคนใดคนหนึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น ศิลหรือวินัยก็คือเนื้อหาของกฎหมายจริยธรรมเชิงสังคมนั่นเอง^๖ ดังนั้น หลักการของศีลหรือหลักของการบัญญัติวินัยก็เพื่อทำให้สังคมนั้น ๆ เกิดความเรียบร้อยและมีความสุข เมื่อเจตนารมณ์หลักของศีลคือการปกป้องไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ศีลก็จะมิบทบาทในฐานะเป็นพื้นฐานในการกำหนดบทลงโทษทางสังคม (social sanctions) สำหรับบุคคลผู้ละเมิด บทลงโทษนี้อาจมีได้หลายรูปแบบ และรูปแบบที่เป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งก็คือการลงโทษตามกฎหมาย (เช่น การจองจำ การปรับ การชดใช้ทางทรัพย์สิน เป็นต้น)^๗ และนอกจากโทษตามกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางเนื้อตัวร่างกายและทรัพย์สินแล้ว ยังอาจมีโทษทางความรู้สึกรู้สึกนึกคิด ที่เรียกว่าโทษทางใจอันอาจทำให้เกิดความทุกข์ทรมาน เร่าร้อนจิตใจ เป็นต้น

คำว่า “โทษ” โดยสภาพธรรมชาติ (Punishment Natural) หมายถึง การประสบผลร้ายหรือเคราะห์กรรมอันเนื่องมาจากการประพฤติผิดทำนองคลองธรรมของผู้กระทำผิดนั้น ๆ โดยตรง โทษจึงเปรียบเสมือนหนึ่งบทเรียนที่มีค่าในอดีตของบุคคลที่ยังอาจเป็นสื่อเกื้อกูลผดุงไว้ซึ่งศีลธรรมของชุมชนส่วนหนึ่งอีกด้วย “โทษ” ตามนัยคำนิยามแห่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “ความประทุษร้าย ความผิด ความร้าย บาบ ชั่ว ผลแห่งความผิดที่ต้องรับ ทัณฑ์กรรม อาชญา” และพจนานุกรมเว็บสเตอร์ ก็ให้คำจำกัดความว่า “โทษ” หมายถึง “การลงโทษ การถูกลงโทษ หรือการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด” J.E.Halls Williams ศาสตราจารย์ทางกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยลอนดอน ได้ให้คำนิยามว่า “โทษ” ย่อมหมายถึง “การใช้มาตรการบังคับทางศาล ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด” จากคำนิยามและความหมายของโทษที่กล่าวมานี้ พอจะอนุมานสรุปได้ว่า “โทษ” หมายถึง “การใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายโดยรัฐ ลงโทษผู้กระทำความผิดให้ได้รับความเจ็บปวดหรือส่งผลร้ายอื่นใดแก่ผู้ถูกลงโทษ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายแห่งการลงโทษไว้อย่างแจ่มแจ้งแน่ชัด”^๘ สำหรับวัตถุประสงค์ของการ

^๕เรื่องเดียวกัน.

^๖สมภาร พรหมทา, พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ศยาม, ๒๕๔๘), หน้า ๕๐๓.

^๗เรื่องเดียวกัน.

^๘ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทฤษฎีวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๕๓.

ลงโทษย่อมจะแตกต่างไปจากค่านิยมของสังคม ความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง และปฏิภริยาของชุมชนที่มีต่ออาชญากรรมต่างยุคต่างสมัย ดังจะเห็นได้ว่าวิธีการลงโทษที่มีมาแต่เดิมนั้นมักจะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในลักษณะทารุณโหดร้าย ตอบแทนแก่แค้นผู้กระทำผิด เพื่อเป็นการข่มขู่ผู้กระทำผิดและผู้อื่นให้เกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์ ส่วนความมุ่งหมายแห่งการลงโทษในปัจจุบันได้เน้นย้ำในหลักการป้องกันภัยทางสังคมกับการแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับประพฤติตนเป็นคนดี กล่าวโดยทั่วไปแล้ววิธีการลงโทษผู้กระทำผิดที่ถือปฏิบัติอยู่ในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นไปในทิศทางใด ต่างก็มีจุดมุ่งหมายสำคัญผสมผสานกันไป^๙ ในหลาย ๆ ด้านซึ่งจะเลือกเฉพาะส่วนที่คิดว่าดีที่สุดมาใช้ Sutherland and Cressey ให้คำจำกัดความของ “การลงโทษ” เอาไว้ว่า จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่ในสังคมโดยผู้มีอำนาจในสังคมนั้น และการลงโทษจะต้องก่อให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานแก่ผู้ถูกลงโทษตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนดไว้^{๑๐} สำหรับการลงโทษในคดีทางพุทธปรัชญานั้น จะกำหนดเป็น ๒ ลักษณะ คือ การลงโทษตามหลักกฎแห่งกรรม และการลงโทษตามหลักกฎหมาย

๓.๒.๑ การลงโทษตามหลักกฎแห่งกรรม

ปรัชญาอินเดียทุกระบบทั้งสายอัสติกะ ได้แก่ นยายะ ไวเศชิกะ สางขยะ โยคะ มิมามสา เวทานตะ และสายนาสติกะ ได้แก่ ปรัชญาจรวาก พุทธปรัชญา ปรัชญาเซน ต่างก็เชื่อในกฎแห่งกรรมทั้งสิ้น ทั้งในลักษณะที่เป็นกฎแห่งสากลจักรวาล หรือกฎแห่งเหตุและผล และในลักษณะที่เป็นกฎแห่งศีลธรรม โดยเชื่อว่าทำดีย่อมได้รับผลดี ทำชั่วย่อมได้รับผลชั่ว แม้ว่าแต่ละระบบจะมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ดีหรือชั่วก็ตาม^{๑๑} พุทธปรัชญาเองก็เช่นเดียวกัน คำว่า “กรรม” (Action) คือ การกระทำ จะทำทางที่ดีก็เป็นกรรม ทำทางที่ชั่วก็เป็นกรรม ทำกลาง ๆ ไม่ดีไม่ชั่วก็เป็นกรรม และการกระทำจะต้องมีเจตนา กรรมนั้นจึงจะให้ผลสมบูรณ์ ดังพุทธพจน์ว่า “เจตนาหิ ภิกขเว กम्मํ วทามิ. แปลว่า ภิกษุทั้งหลาย เรา (ตถาคต) กล่าวว่า การกระทำจะต้องอาศัยเจตนาเป็นสำคัญ”^{๑๒} พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่สอนเน้นในเรื่องการกระทำหรือหลักกรรมเป็นสำคัญ คำนิยามและความหมายของหลักกรรมมีเป็นจำนวนมาก เช่น พระธรรมโมลี ให้ความหมายว่า “กรรม คือ การกระทำ หรือการแสดงออกที่เกิดขึ้นทางกาย เรียกว่ากายกรรม (bodily action) คือ การกระทำทางกาย ต่อมาได้แก่ การกระทำทางคำพูด ทางวาจา สิ่งที่พูดออกไปที่มีเจตนาให้เขาเป็นคนดี คนเสีย เรียกว่าวจีกรรม (verbal action) คือ การแสดงออกทางวาจา และสุดท้าย

^๙เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖.

^{๑๐}มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชา **อาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา**, หน่วยที่ ๘-๑๕, (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๔๑.

^{๑๑}สุนทร ฌ รังษี, **ปรัชญาอินเดีย : ประวัติและลัทธิ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๕-๙.

^{๑๒}บุญมี แท่นแก้ว, **ความจริงของชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐๖.

ได้แก่ การนึกคิดในใจ อะไรที่เกิดขึ้นจากการนึก การคิดในใจ เรียกกมโนกรรม (mental action) ทั้งหมดอยู่ที่เจตนา ดังนั้น เจตนาจึงเป็นตัวกรรม”^{๑๓} พระศรีคัมภีร์ญาณ ได้ให้ความหมายว่า “กรรม” แปลว่า การกระทำ โดยปรมาตม์หมายถึงการกระทำที่ประกอบด้วยเจตนา หรือการกระทำที่เป็นไปด้วยความตั้งใจ แบ่งออกเป็น กายกรรม คือ การกระทำทางกาย วาจากรรม คือ การกระทำทางวาจา และมโนกรรม คือ การกระทำทางใจ ในกรรม ๓ อย่างนี้ มโนกรรมสำคัญที่สุด เพราะเป็นจุดเริ่มต้น บุคคลคิดก่อนแล้วจึงพูดจึงทำ คือแสดงออกทางกายและทางวาจา กายกรรมและวาจากรรมขยายออกมาจากมโนกรรมนั่นเอง และโดยปรมาตม์ไม่มีกายกรรมกับวาจากรรม มีแต่มโนกรรม^{๑๔} เป็นต้น ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าพระพุทธศาสนานั้น เป็นศาสนาที่สอนให้เชื่อกรรม ดังพระพุทธศาสนสุภาษิตที่ว่า “กมฺมุนา วตฺตตี โลโก” แปลว่า สัตว์โลกย่อมเป็นไปตามกรรม^{๑๕} หรือ “ยาทิสฺ วปเต พิชฺ ตาทิสฺ ลภเต ผลํ กลฺยาณการี กลฺยาณํ ปาปการี จ ปาปกํ” แปลว่า บุคคลหว่านพืชเช่นใดย่อมได้ผลเช่นนั้น ผู้ทำกรรมดี ย่อมได้ผลดี ผู้ทำกรรมชั่ว ย่อมได้ผลชั่ว^{๑๖} ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของกรรมทั้งสิ้น ดังนั้นหลักกรรมที่พระพุทธเจ้าทรงสอน อาจแบ่งเป็น ๓ ลักษณะ ได้แก่ กรรมคือหลักแห่งความแน่นอน ๑ เป็นกรรมหรือไม่ ให้ดูที่เจตนา ๑ และจิตคิดเป็นกรรม กายทำเป็นผล ๑^{๑๗} โดยอธิบายได้ว่า

(๑) กรรมคือหลักแห่งความแน่นอน อันมีความหมายสัมพันธ์กับหลักนิยาม ๕ และหลักนิยาม ๕ ดังกล่าวก็เป็นหลักที่มีความสัมพันธ์กับหลักกรรมในแง่ที่เป็นกฎแน่นอนโดยธรรมชาติ และเป็นการทำงานร่วมกับนิยามอื่น ๆ ในอรรถกถาอภิธรรมได้อธิบายนิยามไว้ว่า หมายถึง ความแน่นอน เป็นการกำหนดแน่นอน หรือความเป็นไปอันมีระเบียบแน่นอนของธรรมชาติ หรือกฎธรรมชาติ ซึ่งนิยาม ๕ ประการ คือ ๑) อุตุนิยาม (physical laws) หมายถึง กฎธรรมชาติเกี่ยวกับอุณหภูมิ หรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติต่าง ๆ โดยเฉพาะ ดิน น้ำ อากาศ และฤดูกาล อันเป็นสิ่งแวดล้อมสำหรับมนุษย์ ๒) พืชินิยาม (biological laws) หมายถึง กฎธรรมชาติเกี่ยวกับการสืบพันธุ์ ๓) จิตตนิยาม (psychic law) หมายถึง กฎธรรมชาติเกี่ยวกับการทำงานของจิต ๔) กรรมนิยาม (moral law/the law of Karma) หมายถึง กฎธรรมชาติเกี่ยวกับการกระทำของมนุษย์ คือ กระบวนการให้ผลของการกระทำ และ ๕) ธรรมนิยาม (the general law of cause and effect/order of the Norm) หมายถึง กฎธรรมชาติเกี่ยวกับความสัมพันธ์

^{๑๓}สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, วุฒินันท์ กันทะเตียน และคณะ เรียบเรียง, **ความจริงการวิจัย “กรรม”**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ๒๑ เซนจูรี่จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า ๑๓๒.

^{๑๔}พระศรีคัมภีร์ญาณ (สมจินต์ วันจันทร์), **พุทธปรัชญา**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐๙-๑๑๑.

^{๑๕}มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, **พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๑**, (นครปฐม : โรงพิมพ์มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๙.

^{๑๖}มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, **พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๒**, (นครปฐม : โรงพิมพ์มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๔.

^{๑๗}สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, วุฒินันท์ กันทะเตียน และคณะ เรียบเรียง, **ความจริงการวิจัย “กรรม”**, หน้า ๑๗-๓๒.

และอาการที่เป็นเหตุเป็นผลแก่กันแห่งสิ่งทั้งหลาย^{๑๘} ซึ่งหลักนิยาม ๕ ที่กล่าวมานั้น เป็นหลักที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่อาจมีผู้ใดบังคับให้เปลี่ยนแปลงได้ เพราะมันเป็นไปเองตามกฎธรรมชาติ กฎธรรมชาติ (กรรมนิยาม) มีระบบการควบคุม (sanction) เพื่อลงโทษคนที่ฝ่าฝืน กล่าวคือบาปทุกอย่างจะมีผลเป็นความทุกข์ร้อน (เช่น ทุกข์จากการตกนรก หรือมีชีวิตที่เดือดร้อนบีบคั้นในปัจจุบัน) ที่พุทธศาสนา สอนว่าเราไม่ควรทำบาปก็เพราะบาปนั้นจะให้ผลเป็นความเดือดร้อนนั่นเอง นี่คือระบบควบคุมทาง จริยธรรมอันเป็นกระบวนการตามธรรมชาติในจริยธรรมส่วนบุคคลในพุทธศาสนา^{๑๙} การลงโทษตามกฎ แห่งกรรมนั้น ความทุกข์เวทนาที่มีได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของผู้อื่น แต่มันเป็นสภาวะที่เกิดขึ้น ภายในจิตใจหรือความรู้สึกของผู้กระทำ มาจากเหตุจากปัจจัยโดยความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน เมื่อมีเหตุนี้ ผลนั้นจึงเกิด ดังนั้น มนุษย์จึงเป็นผู้ปรุงแต่งกรรมด้วยตัวมนุษย์เองในทุกด้าน และเป็น ผู้รับผลของการปรุงแต่งด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็ทุกข์จากการตกนรก หรือทุกข์ที่เกิดจากความ เดือดร้อนบีบคั้นในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นหลักแห่งความแน่นอน

(๒) เป็นกรรมหรือไม่ ให้อูที่เจตนา การกระทำที่จัดเป็น “กรรม” คือ การกระทำที่ ประกอบด้วยเจตนา การตัดสินความเป็นกรรมของการกระทำ จึงดูที่ความมีเจตนาประกอบอยู่ด้วย หรือไม่ ถ้าเราต้องการทราบว่ากรรมที่เราทำนั้นเป็นกรรมดีหรือกรรมชั่ว เราจะใช้อะไรตัดสิน คำตอบก็คือ เราต้องดูที่สภาพของเจตนา เพราะกรรมคือเจตนา ถ้าเจตนาดี กรรมก็เป็นกรรมดี ถ้าเจตนาชั่ว กรรมก็ เป็นกรรมชั่ว ดังนั้น การตัดสินว่า กรรมใดเป็นกุศลหรืออกุศลจึงอยู่ที่การตัดสินว่า เจตนาอย่างไรเป็น เจตนาดี หรือกุศลเจตนา และเจตนาอย่างไรเป็นเจตนาชั่ว หรืออกุศลเจตนา ความดีและความชั่วในทัศนะ ของพุทธศาสนาเถรวาทไม่ได้ขึ้นกับความเข้าใจของคน แต่เป็นจริงตามธรรมชาติของมันเอง ที่เรียกว่า “ภาวีสัย” หรือ “วัตถุวิสัย” (objective) จึงต้องใช้องค์ประกอบอื่นมาเป็นเกณฑ์เสริมช่วยตัดสินความ เป็นกรรมดีหรือกรรมชั่ว^{๒๐} ด้วย ดังนั้น หากการกระทำขาดเจตนา ก็ไม่ถือว่าเป็น “กรรม” เช่น นายดำ นอนหลับระหว่างนั้นฝันว่ามีคนจะมาทำร้ายตนเอง จึงป้องกันตัวด้วยการใช้เท้าเตะไปที่ผู้ร้าย ปรากฏว่า เตะถูกเด็กชายเหลืองที่นอนข้าง ๆ ถึงแก่ความตาย กรณีนี้นายดำขาดเจตนาฆ่าเด็กชายเหลือง จึงไม่ถือ เป็นกรรมชั่วในทางพระพุทธศาสนา แม้ในทางกฎหมายอาญาบ้านเมืองก็ไม่ถือว่าเป็นการฆ่าผู้อื่นตายโดย เจตนาเช่นเดียวกัน

(๓) จิตคิดเป็นกรรม กายทำเป็นผล เป็นความสัมพันธ์กับกระบวนการทำงานของจิต ซึ่ง อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ ๑) ผลกรรมที่เกิดขึ้นภายในจิตของผู้กระทำกรรม ได้แก่ สภาวะ ทางจิตมีความเมตตาและความเสียสละ หรือความริษยาและความเห็นแก่ตัว เป็นต้น ผลกรรม ประเภทนี้เกิดขึ้นทันทีที่ทำการกรรม ๒) ผลของกรรมที่เกิดขึ้นภายนอกจิตของผู้กระทำกรรม ได้แก่ สภาพ ทางร่างกาย เช่น ความสมบูรณ์ หรือความพิการของร่างกาย และเหตุการณ์ภายนอกหรือสิ่งของต่าง ๆ มี ทรัพย์สิน เป็นต้น ที่เกิดกับผู้กระทำกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผลที่น่าพอใจ มีค่ายกย่องสรรเสริญ

^{๑๘}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๗, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๖๖.

^{๑๙}สมภาร พรหมทา, พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม, หน้า ๕๐๒.

^{๒๐}วัชระ งามจิตร์เจริญ, พุทธศาสนาเถรวาท, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโพร์-วัน พรินท์ ดึง จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๓๑๘.

ความมีทรัพย์มาก หรือความมีอายุยืน เป็นต้น และผลที่ไม่น่าพอใจ มีค่านินทา ความยากจน และความมีอายุสั้น เป็นต้น^{๒๑} เพราะฉะนั้น พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกทั้งทางกายและทางวาจา ล้วนเป็นผลพวงมาจากความรู้สึกนึกคิดก่อนทั้งสิ้น เมื่อจิตคิดอย่างไร สั่งการอย่างไร กายก็บวจาก็จะแสดงออกมาทางใดทางหนึ่งตามที่จิตหรือใจสั่งการ อย่างที่เรียกกันว่า “จิตเป็นนาย กายเป็นบ่าว” นั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงการให้ผลของกรรม เช่น กรรมดี เรียกบุญกรรม กรรมชั่ว เรียกบาปกรรม (การลงโทษ) ในแง่ของการให้ผลแล้ว พระอรหันตศาจารย์ แบ่งออกเป็น ๓ หมวด ได้แก่ ๑. แบ่งตามระยะเวลาในการให้ผล ๒. แบ่งตามลำดับความแรง (ความหนัก) ในการให้ผล และ ๓. แบ่งตามหน้าที่ในการให้ผล อธิบายโดยสังเขป คือ

(๑) แบ่งตามระยะเวลาในการให้ผล จำแนกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ๑) ทิฏฐธรรมเวทนียกรรม เป็นกรรมที่ให้ผลในปัจจุบันชาติ คือ ให้ผลในภพนี้ ๒) อุปัชชเวทนียกรรม เป็นกรรมที่ให้ผลในอนาคตชาติ คือ ให้ผลในภพหน้า ๓) อปรายเวทนียกรรม เป็นกรรมที่ให้ผลในชาติถัดไป คือ ให้ผลถัดจากภพหน้า หรือตั้งแต่ชาติที่ ๓ นับจากชาตินี้เป็นต้นไป ๔) อโหสิกรรม เป็นกรรมที่เลิกให้ผลหรือไม่มีผลกล่าวคือ หหมดโอกาสในการให้ผลไม่ว่าในชาติใด ๆ

(๒) แบ่งตามลำดับความแรง (ความหนัก) ในการให้ผล จำแนกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ๑) ครุกรรม หรือครุกกรรม เป็นกรรมหนัก หรือกรรมที่มีกำลังแรง เป็นกรรมที่ให้ผลก่อนเป็นอันดับแรก ๒) พหุลกรรม หรือ อาจิณณกรรม เป็นกรรมที่ทำไว้มาก หรือทำจนเคยชิน เป็นกรรมที่ให้ผลรองจากครุกรรม ๓) อาสันนกรรม เป็นกรรมที่ทำให้ใกล้ตาย และ ๔) กตัตตวาปนกรรม เป็นกรรมสักแต่ว่าทำ หมายถึง กรรมที่ทำให้ด้วยเจตนาอ่อน หรือมีใจเจตนาอย่างนั้นโดยตรง

(๓) แบ่งตามหน้าที่ในการให้ผล จำแนกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ๑) ชนกกรรม เป็นกรรมที่ทำหน้าที่นำไปเกิด เป็นกรรมที่ให้ผลในขณะที่ปฏิสนธิในภพใหม่ โดยทำให้เกิดนามขันธ์และรูปขันธ์ที่สอดคล้องกับกรรมที่ให้ผลนั้น หรือทำให้เกิดในภพที่เหมาะสมกับกรรมที่ให้ผลนั้น ๒) อุปัตถัมภกรรม เป็นกรรมสนับสนุน ได้แก่ กรรมที่ส่งเสริมการให้ผลของชนกกรรมในปฏิสนธิกาลบ้าง ในอดีตกาล คือ ในปัจจุบันภพบ้าง เป็นกรรมประเภทเดียวกับชนกกรรม คือ เป็นกุศลกรรมหรืออกุศลกรรมเหมือนกับชนกกรรม ๓) อุปปีฬิกกรรม เป็นกรรมบีบคั้น เป็นกรรมที่มาบั่นทอนการให้ผลของชนกกรรม ๔) อุปฆาตกรรม เป็นกรรมตัดรอนการให้ผลของชนกกรรมและอุปัตถัมภกรรม ทำให้ไม่สามารถให้ผลอีกต่อไป^{๒๒}

การให้ผลของกรรม มีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น กรรมวิบาก วิบากผลแห่งกรรม ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่า “ผลแห่งกรรม ย่อมยุติธรรมเสมอ”^{๒๓} กฎแห่งกรรมก็คือกฎธรรมชาติ^{๒๔} และกฎแห่งกรรมหรือการให้ผลของกรรม สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่ที่พฤติกรรมหรือการ

^{๒๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๑-๒๗๓.

^{๒๒}อ้างแล้ว, หน้า ๒๘๓-๓๑๐.

^{๒๓}สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, วุฒินันท์ กันทะเตียน และคณะ เรียบเรียง, **ความจริงการวิจัย “กรรม”**, หน้า ๔๕.

^{๒๔}สุนทร ธี รังษี, **พุทธปรัชญาจากพระไตรปิฎก**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), น้ ๑๖๔.

กระทำของมนุษย์ในปัจจุบันชาติว่า บุคคลผู้หนึ่งทำกุศลกรรม คือทำกรรมดี หรือทำอกุศลกรรม คือทำกรรมชั่ว หากได้กระทำลงไปแล้วก็จะกลายเป็นวิบากกรรมอันจะรอส่งผลให้ได้เสวยสุข หรือให้ได้รับโทษ หรือรับทุกข์อย่างแน่นอน ดังนั้น ในทางพุทธปรัชญาจึงสอนให้บุคคลใช้ชีวิตอยู่ด้วยความประมาทในปัจจุบันชาติ เพื่อการให้ผลอันไพเราะในชาติหน้าเป็นความสุข โดยไม่ต้องรับโทษตามกฎแห่งกรรมอีกต่อไป

๓.๒.๒ การลงโทษตามหลักกฎหมาย

แม้ว่าในพุทธปรัชญาจะสอนเน้นหลัก “กฎแห่งกรรม” กล่าวคือ ผู้ใดกระทำความผิด ผู้หนึ่งจะต้องรับผลแห่งการกระทำนั้นเอง ทำกรรมดีย่อมได้รับผลดี ทำกรรมชั่วย่อมได้รับผลชั่ว ไม่มีใครเข้าไปจัดการว่าผู้หนึ่งต้องได้รับผลอย่างนั้น ผู้หนึ่งต้องได้รับผลอย่างนี้ ผู้จัดสรรการรับผลแห่งการกระทำก็คือ “กรรม” กฎแห่งกรรมเป็นกฎธรรมชาติ และ “กฎแห่งกรรมยุติธรรมเสมอ” อย่างไรก็ตาม พุทธปรัชญาไม่ปฏิเสธการให้ผลแห่งการกระทำที่กระทำโดยบุคคล คณะบุคคล รัฐ หรือสังคม เพราะการอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญ ต้องมีปัญหาระหว่างกันระหว่างผู้คนหลายประเภท หากผู้หนึ่งมีปัญหามาก มีกิเลสน้อย กฎแห่งกรรมจะเป็นผู้บันดาลผล ไม่จำเป็นต้องกำหนดกฎกติกา ดังเช่นสมัยพุทธกาลซึ่งมีพระอรหันต์เป็นจำนวนมาก กฎกติกาหรือพระวินัยไม่จำเป็นต้องกำหนดในช่วงแรก ๆ ของการตรัสรู้ แต่เมื่อมีพระสงฆ์หรือผู้คนมากขึ้น และไม่ใช้บุคคลประเภทมีปัญหามาก มีกิเลสน้อยดังกล่าว จะเกิดการไม่เคารพสิทธิตามธรรมชาติของกันและกัน เนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลโดยเฉพาะการควบคุมตนเอง ปัญหาจึงเกิดขึ้น ซึ่งพุทธปรัชญาได้แบ่งคนออกเป็น ๔ จำพวก เปรียบเหมือนดอกบัว ๔ เหล่า ได้แก่ ๑. อุคฆติตัญญู ผู้เข้าใจได้ฉับพลัน หมายถึงบุคคลที่บรรลุธรรมคืออริยสัจ ๔ ได้เร็ว คือพวยกหัวขึ้นแสดงเท่านั้น เป็นเหมือนบัวพิน้ำ ที่พุดต้องแสงอาทิตย์แล้วก็บานในวันนี้ ๒. วิปจิตัญญู ผู้เข้าใจต่อเมื่อขยายความ หมายถึงบุคคลที่บรรลุธรรมเมื่อเขาอธิบายเนื้อความโดยพิสดาร คือ เมื่อเขา ยกหัวขึ้นกล่าวโดยย่อแล้วกล่าวอธิบายโดยพิสดาร จึงสามารถบรรลุพระอรหันต์ได้ผลได้ เป็นเหมือนดอกบัวอยู่ใต้น้ำที่บานในวันรุ่งขึ้น ๓. เนยยะ ผู้ที่พอจะแนะนำได้ หมายถึงบุคคลที่มโนสิการโดยแยบคาย โดยการแสดง การถาม การเสพ การคบหา การเข้าไปนั่งใกล้ภิกษุภิกษุณี จึงบรรลุธรรมโดยลำดับ เป็นเหมือนบัวจมอยู่ในน้ำที่ขึ้นบานในวันที่สาม ๔. ปทปรมะ ผู้ที่สอนให้รู้ได้เพียงตัวบทคือพยัญชนะ หมายถึงบุคคลที่ฟังไฉ่ฟังมาก แสดงไฉ่ฟังมาก ทรงจำไฉ่ฟังมาก และพูดไฉ่ฟังมาก แต่ไม่บรรลุธรรมในชาตินี้ คือไม่สามารถที่จะบำเพ็ญกุศล วิปัสสนา มรรค หรือผลให้บังเกิดได้ เปรียบเหมือนบัวที่มีโรค ยังไม่พิน้ำ ไม่มีโอกาสขึ้นบาน เป็นภักษาของปลาและเต่า^{๒๕} นั่นคือพุทธปรัชญาชี้ให้เห็นว่า มนุษย์มีหลายประเภท บางประเภทอยู่กันด้วยความสงบเรียบร้อย สังคมร่มเย็นเป็นสุข ไม่จำเป็นต้องมีกฎกติกามาก โดยให้กรรมเป็นผู้จัดการผลของการกระทำเอง แต่เมื่อสังคมมีสมาชิกเพิ่มขึ้นและมีใช้สมาชิกประเภทอุคฆติตัญญู ดังนั้น การกระทบกระทั่งดังกล่าวก็เพิ่มขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขและป้องกันได้ด้วยการออกกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน ตัวอย่างของกฎกติกาที่ว่ามี เช่น กฎหมายที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบัน การตรากฎหมายรับรองสิทธิตามธรรมชาติ จึงเป็นแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาที่ว่ามี สิทธิที่รับรองโดยกฎหมายนี้ เรียกว่าสิทธิตามกฎหมาย และก่อนจะมาถึงจุดการออกกฎหมายดังกล่าวนี้ มนุษย์มีวิวัฒนาการมานานแสนนาน โดยสังเขป ดังนี้

^{๒๕} อ.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๑๓๓/๒๐๒.

พระผู้มีพระภาคเจ้าทรงแสดงอัคคัญญสูตรแก่สามเณรชื่อว่าเสฏฐะ และสามเณรชื่อภราทวาชะ ถึงปรากฏการณ์ทางสังคมบรรพกาล จากการกำเนิดหรือวิวัฒนาการของโลก ตั้งแต่ตอนต้นแห่งวิวัฒนาการก็คือ ช่วงที่โลกกลับก่อตัวขึ้นใหม่ เริ่มจากสภาพที่เป็นน้ำแผ่เต็มอวกาศอันแว้งว่างเปล่า ไม่มีดวงจันทร์ ดวงอาทิตย์และดวงดาวใด ๆ ทั่วบริเวณมืดมิด โลกค่อย ๆ แข็งตัวขึ้น มีพืชพรรณเกิดขึ้นตามลำดับ คือ (๑) วัณดิน ลอยอยู่บนผิวน้ำ (๒) สะเก็ดดิน (๓) เครื่องดิน (๔) ข้าวสาลีเกิด เกิดเองตามธรรมชาติ ผลิตผลเป็นข้าวสารสุก ไม่มีแกลบและรำ ตามลำดับ ขณะเดียวกันได้ทรงแสดงวิวัฒนาการของมนุษย์ควบคู่ไปกับวิวัฒนาการของโลก กล่าวคือ มีพรหมพวกหนึ่งจากชั้นอภัสสรพรหมจุติลงมาเกิดในโลก ในระยะเริ่มแรกที่ยังเป็นพื้นน้ำ มีร่างกายเป็นทิพย์ มีฤทธิ์ทางใจ มีปิตเป็นอาหาร มีรัศมีกาย สัตว์จรอยู่ในอากาศ ต่อมาเมื่อเกิดวัณดินก็บริโภควัณดินทำให้ร่างกายหายบ รัศมีกายหายไป เกิดมีดวงจันทร์ ดวงอาทิตย์ และดวงดาวขึ้น เมื่อบริโภควัณดินนานเข้าร่างกายก็เปลี่ยนแปลงมากขึ้น บ้างมีผิวพรรณดี บ้างมีผิวพรรณเลว เกิดการเหยียดผิวกันขึ้น วัณดินจึงหายไป เกิดสะเก็ดดินและเครื่องดินขึ้นแทนตามลำดับ เมื่อมนุษย์เหล่านั้นบริโภคน้ำสะเก็ดดินและเครื่องดินแล้วร่างกายก็เปลี่ยนแปลงมากขึ้น การเหยียดผิวรุนแรงขึ้น สะเก็ดดินและเครื่องดินก็หายไป เมื่อข้าวสาลีเกิดเองตามธรรมชาติ พวกเขาภิบริโภคน้ำข้าวสาลีเป็นอาหาร บริโภคนานเข้าร่างกายก็เปลี่ยนแปลงเกิดมีอวัยวะเพศชายหญิงขึ้น มีการเสพเมถุนกันและถูกไล่ออกจากหมู่ พวกนี้เรียกว่าผู้ครองเรือน (อาคาริก) แต่ผู้ไม่มีเรือน เรียกอานาคาริกได้แก่นักบวช เมื่อมีการสะสมข้าวสาลีมากขึ้น ทำให้ข้าวสาลีที่ถูกเก็บผลไปแล้วไม่ผลิตผลอีกต่อไป ข้าวสาลีจึงลดจำนวนลง จนมหาชนมองเห็นภัยเฉพาะหน้า และได้ตรัสเล่าถึงวิวัฒนาการของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองว่า มหาชนได้ประชุมกันเพื่อแก้ไขป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น โดยตกลงให้แบ่งสรรที่ดินให้แก่ละคน (ครอบครัว) มีสิทธิครอบครองเพื่อทำมาหากิน และคัดเลือกผู้มีลักษณะดีให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลในฐานะเจ้าของแผ่นดิน จึงมีคำว่า “ขัตติยะ” หรือกษัตริย์ เกิดขึ้น โดยประชาชนยินดีแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ปกครองนั้น เนื่องจากผู้ปกครองทำหน้าที่ได้ดี ประชาชนพอใจ จึงมีคำว่า ราชา เกิดขึ้น และเนื่องจากผู้ปกครองเป็นผู้ที่มหาชนคัดเลือก แต่งตั้ง จึงมีชื่อว่า มหาสมมตราช ด้วยเหตุนี้ กลุ่มคนที่เรียกว่า กษัตริย์ จึงเกิดขึ้น เมื่อมีคนละเมิดสิทธิของผู้อื่น และกระทำการทุจริตต่าง ๆ มากขึ้น จึงมีคนอีกกลุ่มหนึ่งช่วยทำหน้าที่สั่งสอนและทำพิธีลอยบาปให้ จึงมีคำว่า พราหมณ์ เกิดขึ้น พวกนี้ได้รับการบำรุงเลี้ยงดูจากประชาชนที่นิยมเสพเมถุนธรรม ซึ่งเป็นผู้ครองเรือนและมีหน้าที่ทำงานต่าง ๆ ตามถนัด จึงมีชื่อว่า เวสสา คือ พวกแพศย์ นอกจากนี้ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งทำางานที่ต่ำกว่าพวกแพศย์ จึงมีชื่อว่า สุททะ หรือ ศูทร^{๒๖} ที่สรุปมาข้างต้นนั้นคือกำเนิดโลก กำเนิดคน และกำเนิดระบบ โดยเฉพาะระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์

พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ในอัคคัญญสูตรเช่นเดียวกันถึงกฎหมายว่าด้วยระบบการลงโทษทางสังคมสมัยบรรพกาลในเรื่องที่มีการแบ่งข้าวสาลีและปักเขตแดนกันว่า “วาเสฏฐะและภราทวาชะ

^{๒๖}มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า [๒๓]- [๒๕].

ครั้งนั้น สัตว์ผู้หนึ่งมีนิสัยโลภ รักษาส่วนของตนไว้แล้ว ถือเอาส่วนที่เขาไม่ให้มาบริโภค คนทั้งหลายจับเขาได้ จึงกล่าวว่า ‘คุณ คุณทำกรรมชั่วที่รักษาส่วนของตนไว้แล้ว ถือเอาส่วนอื่นที่เขาไม่ให้มาบริโภค คุณอย่าทำกรรมชั่วย่างนี้อีก’ สัตว์นั้นก็รับคำแล้ว

แม้ครั้งที่ ๒...

แม้ครั้งที่ ๓ สัตว์นั้นก็รักษาส่วนของตนไว้แล้ว ถือเอาส่วนที่เขาไม่ให้มาบริโภค คนทั้งหลายได้พากันจับเขาแล้ว กล่าวกันว่า ‘คุณ คุณทำกรรมชั่วที่รักษาส่วนของตนไว้แล้ว ถือเอาส่วนอื่นที่เขาไม่ให้มาบริโภค คุณอย่าได้ทำอย่างนี้อีก’ คนเหล่านี้ ใช้ฝ่ามือบ้าง ก้อนดินบ้าง ท่อนไม้บ้าง ทำร้าย วาเสฏฐะและภราทวาชะ ในเพราะเรื่องนั้นเป็นเหตุ การถือเอาสิ่งของที่เจ้าของเขาไม่ได้ให้จึงปรากฏ การครหาจึงปรากฏ การพูดเท็จจึงปรากฏ การถือทณทาวุจจึงปรากฏ”^{๒๗} ถือเป็นระบบการลงโทษในระยะแรก ๆ ของสังคมบรรพกาล โดยโทษหรืออาญานั้นในพระสูตรได้ทำเป็นขั้นเป็นตอน จากโทษเบาหรือลหุโทษก่อนแล้วเพิ่มเป็นโทษหนักขึ้น ๆ เป็นครุโทษตามลำดับ เมื่อมีการจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ก็มีการลงโทษ การจับกุมและการลงโทษในครั้งนั้นไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่เป็นการจับและพิจารณาโดยชุมชนที่ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วม ซึ่งมีลำดับถึง ๓ ขั้นตอน ด้วยกันคือ ครั้งที่ ๑ ตักเตือน สั่งสอนก่อน ครั้งที่ ๒ เรียกมาทำทัณฑ์บน ครั้งที่ ๓ ลงทัณฑ์ เพราะเป็นมติของชุมชนที่ใช้ร่วมกันจึงเป็นการลงโทษตามความผิด การลงโทษครั้ง ๑ และ ๒ ถือเป็นลหุโทษ แต่การลงโทษครั้งที่ ๓ เป็นครุโทษ ที่มีความชัดเจนในวิธีการ^{๒๘} ซึ่งระบบและวิธีการลงโทษไม่ได้มีความสลับซับซ้อนมากมายอย่างเช่นปัจจุบัน

ปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นสังคมยังมีปริมาณไม่มากและส่วนใหญ่มีคุณธรรม การละเมิดกันละกันก็ไม่เกิด ต่อมาเมื่อสังคมขยายกว้างขึ้นซับซ้อนขึ้น มีสมาชิกที่ไร้คุณภาพเพิ่มมากขึ้น การล่วงละเมิดกันก็เกิดขึ้น การที่คนชั่วทำร้ายคนดีในสังคมนี้เป็นเหตุผลหลักที่ทำให้เกิดรัฐมาเพื่อปกป้องคนดีและลงโทษคนชั่ว เครื่องมือของรัฐที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกป้องคนดีและกำราบคนชั่วนี้ก็คือกฎหมาย จะเห็นว่าในสมัยที่สมาชิกของสังคมยังอยู่ในกฎกติกาแห่งการอยู่ร่วมกันผ่านทางกรรมนิมโนธรรม สิ่งทีเรียกว่ากฎหมายก็ยังไม่เกิด กฎหมายนั้นเกิดภายหลัง หลังจากที่มีคนชั่วทำร้ายหรือเอาเปรียบคนดีแล้วเท่านั้น^{๒๙} ซึ่งแนวคิดการลงโทษตามหลักกฎหมายในทางพระพุทธศาสนาไม่อาจใช้กับคนชั่วได้ ทำให้สังคมเกิดความสับสนวุ่นวาย ผู้คนได้รับความเดือดร้อน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎข้อบังคับหรือกฎหมายมาใช้กับสมาชิกของสังคมนั้น ๆ ที่กระทำชั่ว และพระพุทธศาสนาเองก็ได้ปฏิเสธหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด

^{๒๗}ที.ปา. (ไทย) ๒๑/๑๒๙/๙๕-๙๖.

^{๒๘}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธิธมโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๖๘.

^{๒๙}สมภาร พรหมทา, มรณยูติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โครงการหนังสือไฟฟ้า วารสารปัญญา เล่มที่ ๕, ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๙.

ในทัศนะพุทธปรัชญา มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติอยู่ในตัวเอง เมื่อมนุษย์มีมากขึ้นและไม่เคารพในสิทธิตามธรรมชาติ ความไม่สงบเรียบร้อยก็เกิดขึ้น หลักการทางพุทธศาสนาในเรื่องการออกกฎ เพื่อใช้บังคับกับมนุษย์ด้วยกัน มีดังนี้

(๑) สิทธิตามกฎหมายต้องสอดคล้องกับสิทธิตามธรรมชาติ

ตามทัศนะของพุทธศาสนา เดิมทีมนุษย์ทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติอยู่แล้ว สิทธินี้ได้แก่สิทธิในร่างกายและชีวิต กับสิทธิในทรัพย์สินที่หามาได้ด้วยร่างกายและชีวิตนั้น เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นชุมชน มนุษย์ไม่เคารพในสิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวมานั้น ความไม่เคารพนั้นแสดงออกด้วยการทำร้ายเช่นฆ่ากันบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้สังคมมีความจำเป็นต้องตรากฎระเบียบสำหรับรับรองสิทธิตามธรรมชาติที่มีอยู่แล้วนั้น พุทธศาสนามีหลักสำคัญ ๆ คือ ในการตรากฎหมายนั้น สิ่งแรกที่สุดที่ผู้ตราจะต้องพิจารณาก็คือ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติดำรงอยู่แล้ว สิทธิตามธรรมชาตินี้เองคือรากฐานของสิทธิตามกฎหมาย การตรากฎหมายรับรองสิทธิจะปราศจากฐานทางเหตุผลรองรับ หากว่าผู้ตราไม่คำนึงถึงสิทธิตามธรรมชาติ

(๒) การตรากฎหมายที่ผลทำให้เกิดการละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของคนจำนวนหนึ่ง จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอเท่านั้น

ปกติสิทธิตามธรรมชาติที่กฎหมายจะสามารถรับรองได้คือ สิทธิที่ไม่ก้าวกายหรือล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่น การตรากฎหมายรับรองสิทธิตามที่กล่าวมาในข้อแรก จะไม่มีปัญหาหากว่าสังคมไม่มีความขัดแย้ง แต่ในความเป็นจริงก็คือสังคมมนุษย์เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ซึ่งความขัดแย้งนี้เมื่อแก้ด้วยวิถีทางกฎหมาย จำเป็นที่คนจำนวนหนึ่งจะต้องถูกละเมิดสิทธิ การละเมิดสิทธิตามธรรมชาตินี้ พุทธศาสนากล่าวว่าเป็นไปได้ถ้ามีเหตุผลเพียงพอ^{๓๐} แต่หากไม่มีเหตุผลเพียงพอก็ไม่อาจเป็นไปได้อย่างแน่นอน เนื่องจากการลงโทษผู้กระทำผิดในทัศนะของพุทธศาสนาไม่ใช่การแก้แค้น (retribution) หากแต่คือการให้บทเรียนเพื่อให้คนผิดนั้นกลับตัวเป็นคนดี ดังนั้น สิ่งที่ผู้ตรากฎหมายสำหรับลงโทษคนผิดจะต้องตระหนัก ก็คือ ทำอย่างไรการลงโทษนั้นจึงจะเบาที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้คนผู้นั้นกลับตัวเป็นคนดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๑} หาได้ใช้แนวคิด “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” อันเป็นการแก้แค้นทดแทนไม่

ในทางทฤษฎีอาจมีคำถามเกิดขึ้นว่า หากความชั่วอันเกิดจากการลงโทษเท่ากับความชั่วที่คนผู้นั้นกระทำ การตรากฎหมายที่ละเมิดสิทธิแบบนี้ถือว่ามีเหตุผลสนับสนุนหรือไม่ ทัศนะของพุทธศาสนาในทางปฏิบัติ การชั่งน้ำหนักระหว่างความชั่วสองฝ่ายแล้วเห็นว่าเท่ากัน เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก ดังนั้นคำถามนี้แม้จะเป็นปัญหาในทางทฤษฎี แต่ก็ไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แม้ในส่วนของทฤษฎีเอง เราก็อาจตอบคำถามนี้ได้ว่ากฎหมายที่กำหนดโทษคนผิดเท่า ๆ กับความชั่วที่เขาทำลงไปก็ยังถือว่าชอบด้วยเหตุผลอยู่ แต่กฎหมายนี้จะมึ้น้ำหนักยิ่งขึ้น หากเราแสดงให้เห็นได้ว่าปริมาณความผิดที่คนผู้นั้นทำมากกว่าความชั่วร้ายที่เกิดจากการลงโทษ การลงโทษที่ดีในทัศนะของพุทธศาสนา คือการลงโทษที่ละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของผู้ทำผิดน้อยที่สุด ขณะเดียวกันก็เป็นระบบการลงโทษที่มีประสิทธิภาพหลัก ๆ สองประการ คือ ช่วยให้ผู้ทำผิดกลับตัวกลับใจเป็นคนดี และช่วยป้องกันความชั่วร้ายทำนองเดียวกันนั้นที่จะ

^{๓๐}สมภาร พรหมทา, พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม, หน้า ๔๖๘.

^{๓๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖๙.

เกิดในอนาคตด้วย นักอาชญาวิทยาบางสำนักอาจเห็นว่า วิธีที่ดีที่สุดที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำชั่ว ทำนองเดียวกันเกิดขึ้นคือต้องลงโทษให้หนักเข้าไว้ เรื่องนี้พุทธศาสนาไม่ปฏิเสธเสียเลยทีเดียว แต่สิ่งที่ พุทธศาสนาเรียกร้องคือ ความสมดุลระหว่างน้ำหนักการละเมิดสิทธิ กับประสิทธิภาพในการป้องกันความ ชั่วร้ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต พุดง่าย ๆ ก็คือ ในกรณีจำเป็นต้องลงโทษอย่างรุนแรง พุทธศาสนาก็ไม่ ปฏิเสธ แต่ทั้งนี้การลงโทษนั้นต้องเป็นมาตรการที่ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว เห็นว่าเป็นวิธีที่ ละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของผู้ทำความผิดน้อยที่สุดแล้ว และเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ความชั่วร้ายแบบเดียวกันซึ่งจะเกิดในอนาคต^{๓๒} นั้นย่อมหมายความว่า พระพุทธศาสนาเห็นด้วยกับการ ลงโทษตามหลักกฎหมาย แต่กฎหมายเองก็ต้องกำหนดวิธีการ ขั้นตอนการลงโทษที่เหมาะสม เป็นธรรม ผู้ ที่กระทำผิดเพียงเล็กน้อย ควรได้รับโทษสถานเบา ผู้ที่กระทำผิดมากควรได้รับโทษที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบในการลงโทษในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านพฤติกรรม สถานที่ หรือ ความสลับซับซ้อนของสังคมด้วย เป็นต้น

๓.๓ การลงโทษตามพระธรรมวินัยของพระสงฆ์

คำว่า “วินัย” แปลว่า การกำจัด, การเลิกละ, ช้อนนำไปให้วิเศษ, ช้อนนำไปให้ต่าง วินัยในคำวัด หมายถึงระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นระเบียบเดียวกัน ได้แก่คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าที่ เป็นข้อบัญญัติ เป็นข้อห้าม วางไว้เป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยดีงามในหมู่คณะ เป็น เครื่องมือสำหรับบริหารหมู่คณะ^{๓๓} ในแต่ละสังคมนวินัยเป็นการกำหนดข้อบังคับเพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกัน อย่างเป็นปกติสุข หากปราศจากวินัยความสับสนวุ่นวายย่อมเกิดแก่สังคมนั้น ๆ อย่างแน่นอน โดยเฉพาะ ในสังคมมนุษย์ ไม่ว่าจะป็นมนุษย์ทั่วไป หรือนักบวชที่เป็นผู้ไม่ครองเรือน เมื่อมีการละเมิดวินัยที่เป็นข้อ ห้ามหรือข้อปฏิบัติต้องมีการลงโทษทางวินัยเพื่อให้สังคมนั้นอยู่รอด ต่อไปนี้จะอธิบายถึงการลงโทษตาม พระธรรมวินัยตามคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา คือ พระวินัยปิฎก

สมัยพุทธกาลตอนต้นจะไม่มีวินัยใด ๆ เนื่องจากสมาชิกสงฆ์ล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีคุณสมบัติ ครบถ้วนดีงาม พระวินัยนั้นเกิดหลังจากที่มีความชั่วร้ายหรือการกระทำผิดแล้ว พระพุทธองค์จึงทรง บัญญัติวินัยข้อแรกขึ้นในพระพุทธศาสนา^{๓๔} ดังจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่พรรษาที่ ๑ ถึงพรรษาที่ ๑๑ ยังไม่ทรง บัญญัติสิกขาบทไว้เลย ครั้นต่อมาในพรรษาที่ ๑๒ พระสารีบุตรได้กราบทูลอาราธนาให้ทรงบัญญัติ สิกขาบท เพื่อให้พระภิกษุอยู่ได้ยืนนาน ถึงกระนั้นพระพุทธองค์ก็ยังทรงให้รออยู่ ภายหลังที่มี ภิกษุประพฤติเสียหายขึ้นในหมู่สงฆ์ จึงทรงบัญญัติสิกขาบทเล็กน้อยต่าง ๆ ที่เป็นลหุกาบัติ (อาบัติ เบา) เช่น นิสสัคคียปาจิตตีย์ ปาจิตตีย์ ปาฏิเทสนียะไว้ ครั้นในพรรษาที่ ๒๐ ได้ทรงบัญญัติปฐม ปาราชิก ห้ามภิกษุเสพเมถุน โดยปรารถนาเหตุการณ์มิว่าหมองในคณะสงฆ์อันเนื่องมาจากการที่พระสุทิน

^{๓๒} อ่างแล้ว, หน้า ๔๖๙-๔๗๐.

^{๓๓} พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), พิมพ์ครั้งที่ ๓, พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสตร์ “คำวัด”, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๘๙๙.

^{๓๔} สมภาร พรหมทา, มรณยูติธรรม, หน้า ๑๓๔-๑๓๕.

เสพเมถุนกับอดีตภรรยา^{๓๕} ในทางพระพุทธศาสนานั้นพระวินัยจะบัญญัติก่อนมีการกระทำผิดไม่ได้ เพราะพระวินัยมีบทบาทหลักคือการลงโทษ เมื่อยังไม่มีใครกระทำผิด การลงโทษก็เกิดไม่ได้ การลงโทษจะต้องมาที่หลังการทำความผิดเสมอ ตลอดพระชนม์ชีพของพระพุทธองค์ มีการกระทำผิดเกิดขึ้นจำนวนหนึ่งโดยภิกษุ ภิกษุณี สามเณร และสามเณรี ทรงบัญญัติพระวินัยสำหรับความผิดเหล่านี้ไว้ ต่อมาก็กลายเป็นศีลของนักบวชในพระพุทธศาสนา^{๓๖} จากนั้นจะนำเสนอหลักการบัญญัติสิกขาบททางพระวินัยของภิกษุสงฆ์ ภิกษุณีสงฆ์ และการลงโทษทางวินัยต่อไป

หลักการบัญญัติพระวินัยของพระพุทธเจ้าจะมีอยู่ว่า ก่อนพระพุทธองค์ทรงบัญญัติวินัยสงฆ์จะเกิดเรื่องเสียหายต่าง ๆ ในสังคมสงฆ์ จนเป็นเหตุให้ประชาชนโพชนชาติเตียน การบัญญัติวินัยแต่ละสิกขาบทนั้น พระพุทธเจ้าทรงปฏิบัติตามลำดับ โดยลำดับขั้นตอนดังนี้ คือ เมื่อมีพระภิกษุทำเรื่องเสียหายขึ้น ประชาชนหรือบุคคลในสังคมสงฆ์กล่าวติเตียนว่าเป็นสิ่งเสียหายไม่ดีไม่งาม จนเรื่องนั้นทราบถึงพระพุทธเจ้าแล้ว พระองค์ก็จะทรงเรียกประชุมสงฆ์ และเรียกตัวบุคคลที่ทำความผิดเสียหายนั้นมาซักถามในที่ประชุม ทรงชี้แจงให้เห็นว่าการกระทำนั้นไม่ดีไม่ถูกต้องอย่างไร ขัดกับหลักการพระพุทธศาสนาอย่างไร เสร็จแล้วจึงทรงแสดงวัตถุประสงค์ ๑๐ ประการ แล้วจึงทรงบัญญัติวินัยสงฆ์ไว้เพื่อเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติของพระสาวกทั้งหลาย วัตถุประสงค์ ๑๐ ประการ คือ ๑. เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์ ๒. เพื่อความผาสุกแห่งสงฆ์ ๓. เพื่อข่มบุคคลผู้เก้อยาก ๔. เพื่อความอยู่ผาสุกแห่งเหล่าภิกษุผู้มีศีลดีงาม ๕. เพื่อปิดกั้นอาสวะทั้งหลายอันจะบังเกิดในปัจจุบัน ๖. เพื่อกำจัดอาสวะทั้งหลายอันจะบังเกิดในอนาคต ๗. เพื่อความเลื่อมใสของคนที่ยังไม่เลื่อมใส ๘. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งขึ้นไปของคนที่เลื่อมใสแล้ว ๙. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัตถธรรม ๑๐. เพื่อเอื้อเพื่อวินัย^{๓๗} วัตถุประสงค์หรือการอาศัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการข้างต้น เป็นสิ่งที่พระพุทธองค์ทรงตั้งไว้ทุกครั้งก่อนที่จะทรงบัญญัติสิกขาบทแห่งพระวินัยสงฆ์

พระองค์ทรงบัญญัติสิกขาบทและปรับอาบัติแก่ผู้ล่วงละเมิดตามสมควรแก่ความผิดนั้น ๆ แต่อาบัตินั้นก็ยังเป็นความผิดเฉพาะตนที่พระภิกษุรูปใดล่วงละเมิดสิกขาบท พระภิกษุรูปนั้นจะต้องรับด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้พระภิกษุรูปอื่นหรือคนอื่นโจทก์เสียก่อน ในกรณีที่พระภิกษุประพฤติผิดพระธรรมวินัยแล้วไม่ยอมรับผิด หรือไม่ยอมประพฤติกลับตัวใหม่นั้น หากคณะสงฆ์ปล่อยไว้จะกลายเป็นความหมักหมมเรื้อรังที่นำความเสื่อมเสียมาสู่คณะสงฆ์ส่วนใหญ่ พระพุทธองค์ทรงอนุญาตให้หนักกรรมแก่พระภิกษุผู้ประพฤติผิดพระธรรมวินัยเช่นนี้^{๓๘} กฎนิคกรรม (The Act of Censure)

^{๓๕}มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, **พระวินัยปิฎก**, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยรายวันการพิมพ์, ๒๕๕๑), หน้า ๒-๓.

^{๓๖}สมภาร พรหมทา, **มรณยูติธรรม**, หน้า ๑๓๖.

^{๓๗}วิ.มหา. (ไทย) ๑/๓๙๒๘-/๒๙.

^{๓๘}พระมหาอุดม สารเมธี (สารบรรณ), “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระพุทธศาสนา : ศึกษาเฉพาะกรณีนิคกรรมในพระวินัยปิฎกกับกฏนิคกรรมของมหาเถรสมาคม”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

ใช้ดำเนินการกับภิกษุเมื่อ “ภิกษุนั้นเอาแต่แข่งดี วิวาท ก่อความขัดแย้ง โต้แย้งกันและเป็นนักสร้าง อธิกรณ์ (legal questions) ในคณะสงฆ์...”^{๓๙} นิคคกรรม หมายถึง การลงโทษตามพระธรรมวินัย หรือสังฆกรรมประเภทลงโทษผู้ทำความผิด ท่านแสดงไว้ ๖ อย่าง คือ ตัชชเนยยกรรม นิสยกรรม ปัพพาทเนยยกรรม ปฏิสารานิยกรรม อุกเขปนเนยยกรรม และตัสสปาปิยสิกากรรม^{๔๐} ตัชชเนยยกรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำแก่ภิกษุอันจะพึงชู้ เป็นสังฆกรรมประเภทนิคคกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งสงฆ์ทำการ ตำหนิโทษภิกษุผู้ก่อความทะเลาะวิวาท ก่ออธิกรณ์ขึ้นในสงฆ์ เป็นผู้มีอาบัติมากและคลุกคลีกับ คฤหัสถ์ในที่ที่ไม่สมควร^{๔๑} นิสยกรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำให้เป็นผู้ไร้ยศ ได้แก่ การถอดยศ เป็นชื่อนิคคกรรมที่สงฆ์พึงทำแก่ภิกษุผู้มีอาบัติมาก หรือคลุกคลีกับคฤหัสถ์ ด้วยการคลุกคลีอันไม่สมควร โดยปรับให้ถือนิสัยใหม่อีก^{๔๒} ปัพพาทเนยยกรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำแก่ภิกษุอันจะพึงไล่เสีย การขับออกจากหมู่ การไล่ออกจากวัด กรรมนี้สงฆ์ทำแก่ภิกษุผู้ประทุษร้ายสกุลและประพฤติเลวทรามเป็น ชาวเซ่งแซ่ หรือแก่ภิกษุผู้เล่นคะนอง ๑ อนาคต ๑ ลบล้างพระบัญญัติ ๑ มิจฉาชีพ ๑^{๔๓} ปฏิสารานิยกรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำแก่ภิกษุอันจะพึงให้กลับไป หมายถึงการที่สงฆ์ลงโทษให้ ภิกษุไปขอขมาคฤหัสถ์ กรรมนี้สงฆ์ทำแก่ภิกษุปากกล้า ต่ำว่าคฤหัสถ์ผู้มีศรัทธาเลื่อมใสใน พระพุทธศาสนา เป็นทายกอุปฐากสงฆ์ด้วยปัจจัย ๔ เป็นทางจะยังคนผู้ยังไม่เลื่อมใสมิให้เลื่อมใส จะ ยังคนผู้เลื่อมใสอยู่แล้วให้เป็นอย่างอื่นไปเสีย^{๔๔} อุกเขปนเนยยกรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำแก่ภิกษุอันจะ พึงยกเสีย หมายถึงวิธีการลงโทษที่สงฆ์กระทำแก่ภิกษุผู้ต้องอาบัติแล้ว ไม่ยอมรับว่าเป็นอาบัติ หรือไม่ ยอมทำคืนอาบัติ หรือมีความเห็นชั่วร้าย (ทิฏฐิบาป) ไม่ยอมสละซึ่งเป็นทางเสียศีลสามัญญุตา หรือทิฏฐิสามัญญุตา โดยยกเธอเสียจากการสมโภชกับสงฆ์คือ ไม่ให้ร่วมฉัน ไม่ให้ร่วมอยู่ ไม่ให้มีสิทธิ เสมอกับภิกษุทั้งหลาย พุดง่าย ๆ ว่าถูกตัดสิทธิแห่งภิกษุชั่วคราว^{๔๕} และตัสสปาปิยสิกากรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำเพราะความที่ภิกษุนั้นเป็นผู้เลวทราม กรรมนี้สงฆ์ทำแก่ภิกษุผู้เป็นจำเลยใน อนุวาทอิกรณ์ ให้การกลับไปกลับมา เดียวปฏิเสธ เดียวสารภาพ พุดถลากไถล พุดกลบเกลื่อน ข้อที่ถูกซัก พุดมูสาซึ่งหน้า สงฆ์ทำกรรมนี้แก่เธอเป็นการลงโทษตามความผิด แม้ว่าเธอจะไม่รับ หรือเพื่อเพิ่มโทษจากอาบัติที่ต้อง^{๔๖} เหล่านี้เป็นวิธีการเพื่อลงโทษภิกษุสงฆ์ผู้กระทำความผิดพระวินัย

^{๓๙} Nandasena Ratnapala, Foreword by Richard H. Ward, *Crime and Punishment In the BUDDHIST TRADITION*, (NEW DELHI-110059 (INDIA) : MITTAL PUBLICATIONS, 1993), p. 161.

^{๔๐} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๖๕.

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๑.

^{๔๒} อ่างแล้ว, หน้า ๑๖๘.

^{๔๓} อ่างแล้ว, หน้า ๒๓๔-๒๓๕.

^{๔๔} อ่างแล้ว, หน้า ๑๙๘.

^{๔๕} อ่างแล้ว, หน้า ๕๕๖-๕๕๗.

^{๔๖} อ่างแล้ว, หน้า ๑๐๓.

เมื่อกล่าวถึงพิธีกรรมการลงนิกกรรมตามพระวินัย ไม่ว่าจะเป็นตชชนียกรรม นิสยกรรม ปัพพาชนียกรรม ภูิสาราณียกรรม หรืออุกเขปนียกรรม ก็ตาม พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของสงฆ์ ขรราวาสไม่มีสิทธิ์ที่จะเข้าร่วมลงนิกกรรมแต่อย่างใดทั้งสิ้น เพราะการลงนิกกรรมเป็นการลงโทษตามพระวินัย ที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้ทำเป็นสังฆกรรมประเภท ญัตติจตุตถกรรมวาจา

ดังนั้นสงฆ์ที่มีอำนาจเหนือขึ้นไปจะต้องมีมติมอบหมายมาเป็นกิจจะลักษณะว่าให้ลงนิกกรรมประเภทใดแก่ภิกษุรูปใด จากนั้นสงฆ์จึงจะประชุมลงนิกกรรมประเภทนั้น ๆ แก่ภิกษุรูปนั้น ๆ โดยทำเป็นสังฆกรรมสวดประกาศด้วยญัตติจตุตถกรรมวาจา ซึ่งถือว่าเป็นสังฆกรรมที่มีความสำคัญมากเช่นเดียวกับอุปัชฌายกรรม เพราะเมื่อภิกษุผู้ฉลาดสามารถสวดตั้งญัตติแล้วก็ต้องสวดประกาศขอมติ ๓ ครั้ง เพื่อให้สงฆ์ที่เข้าร่วมลงนิกกรรมนั้น ๆ มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่

การประชุมลงนิกกรรมแต่ละประเภทดังกล่าวนี้ สงฆ์จะต้องประชุมทำกัน ณ สถานที่เกิดเหตุ และต้องทำในที่พร้อมหน้าภิกษุที่จะถูกลงนิกกรรมอีกด้วย หากมีฉะนั้นการลงนิกกรรมก็จะเป็นเรื่องเลื่อนลอยและไร้ความหมายไปโดยปริยาย และภิกษุผู้ลงนิกกรรมก็ต้องอาบัติทุกกฏอีกด้วย

ประเด็นสำคัญที่ภิกษุทุกรูปจะต้องสำเนียงให้ประจักษ์ชัดก็คือว่า เมื่อการลงนิกกรรมทุกประเภทเป็นสังฆกรรมที่สงฆ์จะต้องสวดประกาศด้วยญัตติจตุตถกรรมวาจา สงฆ์ก็ต้องประชุมทำกัน ณ อุโบสถ หรือสถานที่ที่สงฆ์สวดประกาศสมมติปักปันเขตเป็นสีมาเท่านั้น จะประชุมทำกันตามลานวัดหรือสถานที่อื่นใดที่สงฆ์มิได้สวดประกาศสมมติไม่ได้

นอกจากนี้สงฆ์จะประชุมลงนิกกรรมประเภทใด แก่ภิกษุรูปใด ก็จะต้องได้รับมอบหมายเป็นกิจจะลักษณะจากสงฆ์ที่มีอำนาจเหนือขึ้นไปก่อน มิฉะนั้นจะทำกันโดยพลการตามอำเภอใจของตนโดยไม่ได้สวดประกาศสมมติสถานที่โดยมิได้รับมอบหมายก็ได้ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น การกล่าวหาคนอื่นว่าทำผิดวินัย แต่ตนเองก็มีได้ทำให้ถูกต้องตามพระวินัย แล้วผลจะต่างกันอย่างไรมีแต่จะสร้างความรำคาญให้เกิดขึ้นในวงการคณะสงฆ์เท่านั้นเอง^{๔๗}

กล่าวโดยรวมก็คือ นิกกรรม เป็นการกดหรือตำหนิ เป็นพิธีกรรมทางพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้สงฆ์ใช้เป็นเครื่องข่มหรือลงโทษแก่พระภิกษุผู้ประพฤติดีโดยกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยแล้วไม่ยอมรับและไม่แก้ไขให้ถูกต้อง แต่ในปัจจุบันจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของคณะสงฆ์ คือ ต้องปฏิบัติตามกระบวนการของการใช้กฏนิกกรรม ตามกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑ (พ.ศ.๒๕๒๑) ว่าด้วยกฏนิกกรรม^{๔๘} กฏนิกกรรมของมหาเถรสมาคม เป็นรูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาพระธรรมวินัยที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าไประงับหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องที่มี

^{๔๗}แสวง อุดมศรี, *วิเคราะห์นิกกรรม ธรรมกาย*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประยูรวงศ์พรินต์ติ้ง จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔๘-๑๔๙.

^{๔๘}พระมหาอุดม สารเมธี (สารบรรณ), “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระพุทธศาสนา : ศึกษาเฉพาะกรณีนิกกรรมในพระวินัยปิฎกกับกฏนิกกรรมของมหาเถรสมาคม”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, บทคัดย่อ.

โทษใน ๒ หมวด คือ อนุวาทาธิกรณ์ และอาปัตตาธิกรณ์เท่านั้น ตามกระบวนการพิจารณาตีของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมาย ไม่ใช่วิธีการตามแนวทางของพระธรรมวินัย แต่ก็มุ่งที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาพระธรรมวินัยเช่นกัน โดยยึดรูปแบบตามกระบวนการยุติธรรมของรัฐภายใต้กฎคณะสงฆ์คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ดำเนินการคือภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ ตั้งแต่ระดับเจ้าอาวาสถึงมหาเถรสมาคม โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับพระผู้พิจารณา และระดับคณะผู้พิจารณา ซึ่งในระดับนี้ได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ ชั้น คือ (๑) การพิจารณาชั้นต้น (๒) การพิจารณาชั้นอุทธรณ์ (๓) การพิจารณาชั้นฎีกา^{๔๙} นี่คือการแก้ไขปัญหาของคณะสงฆ์ในปัจจุบันโดยมีพัฒนาการมาจากการที่พระพุทธองค์ทรงอนุญาตไว้

ย้อนกลับมาดูการบัญญัติสิกขาบททางพระวินัยในครั้งพุทธกาลต่อไป การลงโทษในเชิงพุทธจริยศาสตร์ไม่ใช่การแก้แค้นทดแทน แต่เป็นการให้บทเรียนเพื่อการกลับตัวเป็นคนดี และเชื่อเรื่อง “กรรม” คือ การกระทำต้องมีเจตนาจึงจะให้ผลสมบูรณ์ เพราะฉะนั้นการลงโทษจึงมีหลายประเภท นอกเหนือจากการลงโทษตามกฎหมายหรือกฎธรรมชาติแล้ว การควบคุมเพื่อลงโทษคนที่ฝ่าฝืนมาตรฐานของสังคมสงฆ์ พระพุทธองค์ได้ทรงบัญญัติกฎที่เป็นรูปธรรมในทางพระพุทธศาสนา โดยถูกกำหนดขึ้นเป็นวินัย และคำว่า วินัย ยังมีคำที่เป็นไวพจน์อื่น ๆ อีก ดังนี้

๑. ศील หมายถึง ความประพฤติที่ดั่งงามทางกายและวาจา

๒. พระบัญญัติ หมายถึง ข้อห้ามมิให้ภิกษุภิกษุณีประพฤติล่วงละเมิดซึ่งมีบทกำหนดโทษปรับอาบัติแก่ผู้ล่วงละเมิด ถ้าบัญญัติครั้งแรก เรียกว่ามูลบัญญัติ ถ้าบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม เรียกว่าอนุบัญญัติ

๓. สิกขาบท หมายถึง อุบายศึกษาหรือข้อศึกษา^{๕๐} คือบรรดาศีลต่าง ๆ ที่พระพุทธองค์ได้ทรงบัญญัติไว้ในลักษณะของกฎศีลธรรม

กฎศีลธรรมระดับต้นสำหรับสังคมนุชย์คือ ศील ๕ การตรากฎอื่น ๆ ขึ้นใช้ในสังคม เพื่อให้ได้สิทธิบางอย่าง ทุกคนต้องยอมเสียสละสิทธิส่วนตัวบางอย่างก่อน เพราะฉะนั้นการตรากฎหมายอื่น ๆ ต้องอาศัยประชามติ แต่กฎศีลธรรม กำหนดขึ้นมาประกาศให้รู้ทั่วกันได้เลยโดยไม่ต้องอาศัยประชามติ เพราะเป็นกฎของสังคม ศील ๕ ก็เช่นเดียวกัน มีเจตนารมณ์เพื่อความดีงามของสังคม และสอดคล้องกับธรรมชาติของสังคมนุชย์ ทุกผู้ตัวตนไม่ได้สิทธิอะไรและไม่เสียสิทธิอะไรที่ต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งศีล ถ้าไม่ถือปฏิบัติก็ไม่เสียสิทธิอะไร แต่จะถูกลงโทษใน ๒ ลักษณะ คือ (๑) ถูกลงโทษโดยกฎหมายของบ้านเมือง (๒) ถูกลงโทษจากสังคม^{๕๑} ศीलในฐานะเป็นมรรคาไปสู่เป้าหมายสูงสุดในทาง

^{๔๙} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิกคกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

^{๕๐} มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, *พระวินัยปิฎก*, หน้า ๑๐-๑๑.

^{๕๑} พระมหาสมจินต์ สัมมาปัญญา (วันจันทร์), *พุทธปรัชญา สาระและพัฒนาการ*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๕๔.

ศาสนา ศีลที่กำหนดไว้มีจำนวนข้อแตกต่างกันตามสภาพของผู้ปฏิบัติ กำหนดศีล ๕ สำหรับฆราวาสผู้ครองเรือน กำหนดศีล ๖ สำหรับสิกขมานาผู้เตรียมจะบวชเป็นภิกษุณี กำหนดศีล ๘ สำหรับฆราวาสผู้ประสงค์จะสมานาอุโบสถศีล กำหนดศีล ๑๐ สำหรับฆราวาสผู้ประสงค์จะบำเพ็ญตนเป็นอนาคาริก ผู้บวชเป็นสามเณร หรือสามเณรี กำหนดศีล ๒๒๗ สำหรับผู้บวชเป็นพระภิกษุ และกำหนดศีล ๓๑๑ สำหรับผู้บวชเป็นภิกษุณี^{๕๒} จะเห็นว่าพระพุทธองค์ทรงกำหนดวินัยหรือศีลตามความเหมาะสมของเพศ และวัย เพื่อให้การประพฤติตามกฎนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อยและบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะวินัยของภิกษุหรือภิกษุณี ในการบัญญัติสิกขาบทแต่ละครั้งโดยสรุปแล้วจะมีขั้นตอนที่ขอกกล่าวซ้ำให้ชัดเจนอีกครั้งดังนี้ คือ

ขั้นตอนที่ ๑ มีภิกษุประพฤติไม่ควรแก่สมณะ ชาวบ้านตำหนิติเตียน

ขั้นตอนที่ ๒ พระพุทธเจ้าตรัสสั่งให้ประชุมสงฆ์ ตรัสสอบถามท่ามกลางสงฆ์ เมื่อเธอยอมรับสารภาพ ทรงชี้โทษแห่งการประพฤติเช่นนั้น และตรัสบอกอานิสงส์แห่งการสำรวมระวัง แล้วทรงบัญญัติห้ามมิให้ภิกษุทำอย่างนั้นอีกต่อไป ขั้นตอนนี้เรียกว่ามูลบัญญัติ แต่ผู้ทำผิดครั้งแรกไม่ทรงเอาผิด ทรงยกเว้นโทษในฐานะอาทิกัมมิกะ หรือภิกษุต้นบัญญัติ

ขั้นตอนที่ ๓ แต่หากมีการล่วงละเมิดไปอาจด้วยความจงใจ หรือพลั้งเผลอ ถ้าหย่อนไปก็ทรงบัญญัติเพิ่มเติมให้รัดกุมมากขึ้น ถ้าตั้งไปก็ทรงบัญญัติให้เพลาลง ขั้นตอนนี้เรียกว่าอนุบัญญัติ หรือบัญญัติเพิ่มเติม

ขั้นตอนที่ ๔ หลังบัญญัติแล้วถ้ามีการทำผิด สงฆ์ไม่สามารถตัดสินได้ พระพุทธองค์ทรงวินิจฉัยเป็นแบบอย่าง เรียกว่าวินิตวัตถุ ทรงกำหนดโทษสำหรับภิกษุผู้ฝ่าฝืนหรือล่วงละเมิดไว้ เรียกว่าอาบัติ^{๕๓} มี ๗ ประการ เรียงตามลำดับหนักไปหาเบา ดังนี้ ๑. ปาราชิก เป็นครุกาบัติ แก้ไขไม่ได้ ๒. สังฆาทิเสส เป็นครุกาบัติ แก้ไขได้ ๓. ฤทธัจจย เป็นลหุกาบัติ แก้ไขได้ ๔. ปาจิตตีย์ เป็นลหุกาบัติ แก้ไขได้ ๕. ปาฏิเทสนียะ เป็นลหุกาบัติ แก้ไขได้ ๖. ทุกกฏ เป็นลหุกาบัติ แก้ไขได้ ๗. ทุพพาสิต เป็นลหุกาบัติ แก้ไขได้^{๕๔} หากละเมิดสิกขาบทอันเป็นลหุกาบัติ และอาบัติสังฆาทิเสสก็ยังคงเป็นภิกษุอยู่

โทษที่ภิกษุผู้ล่วงละเมิดสิกขาบทต้องได้รับในอาบัติ ๗ ประการนั้น คือ อาบัติปาราชิก มี ๔ สิกขาบท ภิกษุใดต้องแล้วขาดจากความเป็นภิกษุทันที อาบัติสังฆาทิเสส มี ๑๓ สิกขาบท ภิกษุใดต้องแล้ว จำต้องอยู่ปริวาสเท่าจำนวนวันที่ปกปิดไว้แล้วอยู่มาอีก ๖ ราตรี จึงพ้นจากอาบัติได้ ส่วนอาบัติที่เหลือเมื่อต้องแล้ว สามารถพ้นได้ด้วยวิธีการสลละสิ่งที่เป็นเหตุให้ต้องอาบัติ ต่อจากนั้นจึงแสดงอาบัติต่อหน้าสงฆ์ คณะหรือบุคคลจึงพ้นจากอาบัตินั้นได้ ซึ่งสิกขาบททั้งหมดเมื่อกกล่าวโดยสรุปแล้ว จะมี ๒ ประเภท คือ

^{๕๒}เรื่องเดียวกัน.

^{๕๓}อาบัติ หมายถึง การต้อง, การล่วงละเมิด, โทษที่เกิดแต่การละเมิดสิกขาบท ดูในพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลศัพท์**, หน้า ๕๔๓.

^{๕๔}มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, **พระวินัยปิฎก**, หน้า ๒-๔.

๑. โลกวัชชะ แปลว่าโทษทางโลก ความผิดแก่ชาวโลก หมายถึงอกุศลกรรมบถทางที่นำไปสู่ความชั่ว ลึกขาบทที่เป็นโลกวัชชะนั้น ไม่ว่าจะป็นบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ เมื่อล่วงละเมิดแล้วย่อมมีความผิดทั้งสิ้น เพราะเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมทั่วไป เกิดจากจิตที่เป็นอกุศล เช่น การพูดเท็จ การดื่มสุราและเมรัย การทำลายชีวิต พระชีนาสพทั้งหลายย่อมจะไม่ล่วงละเมิดลึกขาบทที่เป็นโลกวัชชะ

๒. ปณณัตติวัชชะ แปลว่าโทษทางพระบัญญัติ ความผิดตามพระบัญญัติลึกขาบทที่เป็นปณณัตติวัชชะนั้น พระผู้มีพระภาคทรงบัญญัติไว้แก่ภิกษุสงฆ์และภิกษุณีสงฆ์ ปรับโทษแก่สงฆ์ผู้ล่วงละเมิด ไม่ปรับโทษแก่คฤหัสถ์ เช่น การฉันอาหารในเวลาวิกาล การปรากฏศอก การเล่นน้ำ ปรับโทษแก่ภิกษุเท่านั้น แต่ไม่ปรับโทษแก่คฤหัสถ์^{๕๕}

โทษทั้งสองประการข้างต้นเป็นโทษของการละเมิดพระวินัยในทางพระพุทธศาสนา โทษที่เป็นโลกวัชชะเป็นโทษที่ชาวโลกติเตียน การละเมิดหรือฝ่าฝืนเป็นเพียงอกุศลกรรมอันเกิดจากจิตอันเศร้าหมองของผู้นั้น หาได้กล่าวถึงโทษซึ่งเป็นรูปธรรม เช่น โทษทางอาญา ที่มีผลต่อร่างกายด้วยไม่ ส่วนโทษที่เป็นปณณัตติวัชชะใช้ลงแก่ภิกษุผู้ล่วงละเมิดหรือฝ่าฝืนพระวินัย ร้ายแรงที่สุดก็ขาดจากความป็นภิกษุซึ่งยังสามารถใช้ชีวิตอย่างคฤหัสถ์ได้ตามปกติ หรืออาจถูกขับออกจากหมู่คณะเท่านั้น แต่ยังมีอิสระในการใช้ชีวิตอย่างคฤหัสถ์เช่นกัน หาได้กล่าวถึงโทษซึ่งเป็นรูปธรรม เช่น โทษทางอาญา ที่มีผลต่อร่างกายด้วยการจองจำ หรือการประหารชีวิตด้วยไม่

หลักการลงโทษผู้กระทำความผิดตามทัตนะของพระพุทธศาสนา จะมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ (ก) ยึดหลักความยุติธรรมเป็นความสำคัญอันดับหนึ่ง (ข) ในการพิจารณาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น ที่จะนำมาเป็นองค์ประกอบของกระบวนการคิด ผู้ไม่เกี่ยวข้องไม่ควรนำมาร่วมพิจารณาด้วย^{๕๖} พระพุทธศาสนาถือว่า เมื่อเราจะคิดหามาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด เราจะต้องตีกรอบเสียก่อนว่าใครคือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ การมุ่งประโยชน์ของสังคมนั้นเป็นเรื่องดี เพราะการลงโทษเป็นกิจกรรมของรัฐ และสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงเสมอในการทำหน้าที่ก็คือประโยชน์ของประชาชน แต่ทั้งนี้ประโยชน์นั้นควรเป็นเรื่องรองลงไป เรื่องหลักในการลงโทษคือความยุติธรรม หากว่าการคิดโดยมุ่งไปยังประโยชน์ของมหาชนขัดแย้งกับความยุติธรรม รัฐก็ต้องเลือกความยุติธรรมไว้ก่อน พระพุทธศาสนานั้นคิดคล้ายกับ Immanuel Kant ตรงที่ถือว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐเอาคนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องเข้ามาคิดรวม เมื่อนั้นรัฐจะสูญเสียความเที่ยงธรรม^{๕๗} ทั้งนี้ ดังนั้น การบัญญัติลึกขาบทแห่งพระวินัยในทรรณะของพระพุทธศาสนาจึงมุ่งหมายไปที่ความผาสุกของสังคมสงฆ์เป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามหากความผาสุกของสังคมสงฆ์ขัดกันกับความยุติธรรม การเลือกเอาความยุติธรรมนำทางในการบัญญัติลึกขาบท ย่อมเป็นเรื่องที่ควรคำนึงถึงมากกว่าอย่างแน่นอน

^{๕๕}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑-๓๔.

^{๕๖}สมภาร พรหมทา, **มรณยุติธรรม**, หน้า ๒๒๑.

^{๕๗}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๑-๒๒๒.

๓.๔ หลักการทางพุทธปรัชญาที่เอื้อต่อระบบวินัยประเด็นอื่น

หลักธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาทที่สามารถนำแนวความคิดมาใช้ในระบบวินัยได้มีหลายหมวด เช่น หลักพรหมวิหาร ๔ หลักโลกธรรม ๘ และอริสัจ ๔ เป็นต้น ซึ่งจะนำเสนอเพียง ๓ หมวดธรรม คือ หลักอริปไตย ๓ หลักอรรถประโยชน์ และหลักอคติ ๔ หากได้นำมาใช้ประโยชน์ในระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนแล้ว น่าจะประสพความยุติธรรมได้

๓.๔.๑ หลักธรรมอริปไตย (ความมีธรรมเป็นใหญ่)

พระพุทธองค์ทรงตรัสหลักอริปไตยไว้ในอริปไตยยสูตร ความว่า

“ชื่อว่าความลับของผู้ทำบาปย่อมไม่มีในโลก ณะบุรุษ ตัวท่านเองย่อมรู้ว่าจริงหรือเท็จ
ท่านผู้เจริญ ท่านสามารถทำความดีได้ แต่กลับดูหมิ่นตัวเองเสีย
และยังปกปิดความชั่วซึ่งมีอยู่ในตน

ทวยเทพและตถาคตย่อมมองเห็นท่าน ผู้เป็นคนพาล ประพฤติไม่สม่าเสมอในโลก
เพราะเหตุนี้แล คนที่มีตนเป็นใหญ่ควรมีสติเกี่ยวไป คนที่มีโลกเป็นใหญ่ ควรมีปัญญาและเพ่งพินิจ
ส่วนคนมีธรรมเป็นใหญ่ควรประพฤติตามธรรม มุนีผู้มีความบากบั่นอย่างจริงจัง ย่อมไม่เสื่อม
บุคคลใดมีความเพียร ชมมาร ครอบงำมัจจุราชผู้กำหนดชะตากรรมเสียได้
สัมผัสธรรมเป็นที่สิ้นความเกิด บุคคลเช่นนั้นย่อมเป็นผู้รู้แจ้งโลก มีปัญญาดี
เป็นมุนีหมดความทะเยอทะยานในธรรมทั้งปวง”^{๕๘}

หลักอริปไตย ๓ ประการนี้ เป็นหลักธรรมกว้าง ๆ ที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสเอาไว้เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาถึงแนวความคิดที่เน้นทิว หรือความคิดเห็นของตัวบุคคลเป็นหลักกว่า เมื่อบุคคลเข้ามาบริหารงานแล้วมีที่ศนะเกี่ยวกับอำนาจที่ดำรงอยู่อย่างไรบ้าง โดยใช้คำว่า อริปไตยซึ่งหมายความว่าความเป็นใหญ่ ๓ ระดับ^{๕๙} ดังกล่าว จะเห็นว่า แนวคิดธรรมอริปไตย ไม่ใช่ระบบการเมืองการปกครอง แต่เป็นแนวความคิดที่ถือธรรมเป็นหลักช่วยในการบริหาร จัดการบ้านเมืองหรือองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้า มั่นคง สร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ และเป็นที่ยอมรับของคนทุกฝ่าย ผู้เข้ามาสู่อำนาจจะต้องเป็นผู้ที่มีธรรม โดยธรรม และเพื่อธรรม การปกครองระบบนี้จึงไม่ใช่ทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบการปกครอง อย่างเช่นระบบการปกครองทั่ว ๆ ไปในปัจจุบัน แม้จะเป็นรัฐหรือกลุ่มสังคมใดที่นำหลักธรรมะไปปฏิบัติย่อมเชื่อว่าเป็นการปกครองแบบธรรมรัฐ เพราะธรรมรัฐเป็นระบบที่นำหลักธรรมะเข้าไปประยุกต์ใช้ในการปกครอง เพื่อประโยชน์สุขของทุกคนในรัฐ จึงเป็นอุดมคติของมวลมนุษย์^{๖๐} หลักธรรมอริปไตยในทางพระพุทธศาสนานั้น ประกอบด้วยกัน ๓ ส่วน คือ ธรรมฐิติ ผู้ทรงธรรม ๑ ธรรมนิตี ระบบที่เป็นธรรม ๑ และธรรมมติ มติที่เป็นธรรม ๑^{๖๑} ซึ่งแยกอธิบายได้ ดังนี้

^{๕๘}ที.ปา. (ไทย) ๒๐/๔๐/๒๐๑-๒๐๔., อัง.เอกก. (ไทย) ๒๐/๘๙๕/๒๒๘-๒๓๑.

^{๕๙}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธิธมโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๕๕.

^{๖๐}พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ, “การปกครองแบบธรรมรัฐแนวพุทธศาสนาเถรวาทกับการปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต : การศึกษาเปรียบเทียบ”, ปรัชญาศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๘.

^{๖๑}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธิธมโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๗๙.

(๑) ธรรมฐิติ ผู้ทรงธรรม

คำว่า “ธรรมฐิติ” เป็นคำนาม แปลว่า การตั้งอยู่แห่งสิ่งที่เป็นเอง หรือความดำรงคงตัวแห่งธรรม หรือความตั้งอยู่แน่นอนแห่งกฎธรรมดา^{๖๒} แนวคิดนี้ผู้ปกครองต้องเป็นผู้มีคุณธรรม หรือเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งธรรมโดยการประพฤติปฏิบัติตามธรรม หรือที่เรียกว่า ธรรมราชา คำว่า ธรรม นั้น ตามศัพท์แปลว่าทรงไว้ ดำรงไว้ หมายถึง ทรงตัวเอง หรือดำรงตัวเอง หรือดำรงความจริงอยู่เสมอไม่มีเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้น จึงมีคำอธิบายโดยปริยายอีกทางหนึ่งว่า ธรรมนั้น ก็หมายถึงสัจจะที่เราแปลว่าความจริง คำว่าสัจจะที่เราแปลว่าความจริงนั้นก็เป็นการแปลตามความหมาย แต่โดยพยัญชนะคือถ้อยคำ สัจจะแปลว่าสิ่งที่มีอยู่ เป็นอยู่ หรือว่าสภาพที่มีอยู่ สภาพที่เป็นอยู่ ก็หมายความว่าไม่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง ฉะนั้น โดยความสิ่งใดที่ทรงอยู่ ดำรงอยู่ สิ่งนั้นก็มิใช่ เป็นอยู่ หรือว่าสิ่งใดที่มีอยู่ เป็นอยู่ สิ่งนั้นก็ทรงอยู่ ดำรงอยู่ โดยนัยนี้คำว่าธรรมกับคำว่าสัจจะจึงมีความหมายเป็นอันเดียวกัน ฉะนั้น ธรรมที่มีความหมายว่าทรงอยู่ ดำรงอยู่ คือมีอยู่ เป็นอยู่นี้จึงได้แก่สัจจะ และก็เรียกกันว่า สัจจธรรม แปลว่าธรรมคือสัจจะ

ธรรมคือสิ่งที่มีอยู่เป็นอยู่ อันหมายถึงสัจจะที่เราทั้งแปลกันว่าความจริง ก็เพราะว่าสิ่งที่เป็นความจริงที่เดิวนั้น ก็ต้องเป็นสิ่งที่มีอยู่ เป็นอยู่ คือว่าเป็นสิ่งที่ทรงอยู่ ดำรงอยู่นั่นเอง ธรรมคือสัจจะ หรือสัจจธรรมนี้ก็ว่าได้ ธรรมดาเป็นของที่มีอยู่ประจำโลก พระพุทธเจ้าจะทรงอุบัติขึ้น หรือว่าไม่ทรงอุบัติขึ้น คือว่าจะมีผู้ตรัสรู้พระธรรม หรือว่าไม่ตรัสรู้พระธรรม ธรรมคือธรรมดานี้ก็มีอยู่ เป็นไปอยู่

ในข้อนี้มีพระสูตรแสดงไว้ว่า ธาตุนั้นคือธรรมฐิติ ความตั้งอยู่ของธรรมนิยามความกำหนดแน่ของธรรมตั้งอยู่ มีอยู่ พระตถาคตพุทธเจ้าทั้งหลายจะทรงอุบัติขึ้นหรือไม่ทรงอุบัติขึ้นก็ตาม ธาตุนั้นคือธรรมฐิติ ธรรมนิยาม ก็มีอยู่ ดำรงอยู่ แต่ว่าเมื่อพระตถาคตพุทธเจ้าทั้งหลายทรงอุบัติขึ้น คือว่าได้ตรัสรู้ธรรม ก็จำแนก แจก แสดง เปิดเผย กระทำให้ตื่นซึ่งธาตุนั้น คือธรรมฐิติ ธรรมนิยามนั้น ในพระสูตรนี้ได้แสดงชี้ไว้ว่า ธาตุนั้นคือธรรมฐิติ ธรรมนิยามที่ตั้งอยู่ว่าอย่างไร ได้แก่อะไร ก็ได้แก่

สังขารทั้งปวง ไม่เที่ยง

สังขารทั้งปวง เป็นทุกข์

ธรรมทั้งปวง เป็นอนัตตา มิใช่ตัวตน

ข้อที่ว่ามานี้เป็นธรรมฐิติ ธรรมนิยาม อันเรียกว่าธาตุนั้นที่ตั้งอยู่ ดำรงอยู่ เมื่อพระตถาคตพุทธเจ้าทั้งหลายได้ทรงอุบัติขึ้น คือได้ตรัสรู้ ก็ได้ทรงแสดง ทรงบอก ทรงเปิดเผย ทรงกระทำให้ตื่น คือให้เข้าใจง่ายว่า สังขารทั้งปวงไม่เที่ยง สังขารทั้งปวงเป็นทุกข์ ธรรมทั้งปวงเป็นอนัตตา^{๖๓} กล่าวคือธรรมทั้งปวงนั้นได้แก่สรรพสิ่งทั้งหลายเป็นของไม่เที่ยง สังขารทั้งหลายเป็นทุกข์ ธรรมทั้งปวงมิใช่ตัวตน มีอยู่ เกิดอยู่ โดยตามธรรมชาติ แม้พระพุทธเจ้ายังไม่อุบัติหรืออุบัติขึ้นแล้วก็ยังมีอยู่ เป็นอยู่อย่างนั้นนั่นเอง

^{๖๒}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลศัพท์, หน้า ๑๔๔.

^{๖๓}สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒนมหาเถร), หลักธรรมสำคัญของพระพุทธศาสนา, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๔๕-๔๗.

(๒) ธรรมนิติ ระบบที่เป็นธรรม

“ธรรมนิติ” ได้แก่ การจัดระบบที่เป็นธรรม ผู้ปกครองต้องเข้ามาสู่อำนาจตามแบบแผนที่สังคมได้วางเอาไว้ ซึ่งระบบดังกล่าวต้องเป็นธรรม หรือธรรมาธิปไตยในรูปแบบการปกครองระบบในสังคมมีหลากหลาย เช่น ระบบสังคม ระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบการศึกษา หรือระบบกฎหมาย เป็นต้น ตั้งแต่ระบบเล็ก ๆ ในครอบครัว ถึงระบบใหญ่ ๆ ในระดับโลก หากมีการจัดระบบที่เป็นธรรมแล้ว กระบวนการต่าง ๆ ก็จะดำเนินไปตามระบบที่จัดวางไว้ เมื่อใช้ระบบไปได้ระยะหนึ่งมีความขาดตกบกพร่องก็จำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนาแก้ไขระบบนั้นให้ดีขึ้น ให้เป็นธรรมขึ้น พระไพศาล วิสาโล ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายว่า “กฎหมายไม่เพียงการกวดขันควบคุม ไม่ให้คนผิดศีลธรรม แต่ต้องส่งเสริมให้คนมีคุณธรรม มีศีลธรรม และส่งเสริมให้คนมีพัฒนาการด้านกายภาพนา ศิลภาพนา และจิตภาพนาไปพร้อม ๆ กัน” “การที่ควบคุมและห้ามคนเพื่อไม่ให้ผิดศีลธรรม ต้องส่งเสริมให้คนมีศีลธรรมมากขึ้น” จะส่งเสริมอย่างไร ?

๑. ต้องอาศัยการศึกษา เช่น โรงเรียนส่งเสริมศีลธรรม สื่อมวลชน กฎหมายส่งเสริมให้โรงเรียนทำหน้าที่นี้ได้

๒. รัฐสนับสนุนด้านกฎหมายในการส่งเสริมศีลธรรมศาสนา ผ่านสถาบันองค์กรภาคประชาสังคม และเอกชน รวมถึงการส่งเสริมสถาบันครอบครัว ให้คนในครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดี

๓. รัฐมีกฎหมายภาษี ส่งเสริมให้คนบริจาคภาษี ส่งเสริมให้คนมีจิตอาสา

๔. การส่งเสริมให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี เอื้อต่อการพัฒนาศีลธรรมและคุณธรรมผู้คน

๕. การส่งเสริมให้เกิดธรรมชาติที่ร่มรื่น ช่วยส่งเสริมจิตภาพนา มีบทความของ นิตยสารจีโอกราฟฟิก เกี่ยวกับคนที่อยู่กับธรรมชาติ ในสิ่งแวดล้อมธรรมชาติมีผลต่อจิตใจที่เกิดขึ้นเอง นอกจากนี้ กฎหมายต้องลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ยืนยัน สังคมใดมีความเหลื่อมล้ำ สังคมนั้นจะมีอาชญากรรมเยอะ มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาก มีการทำลายธรรมชาติหรือมีมลภาวะ และผู้คนจะเป็นปฏิปักษ์ต่อกันมากขึ้น กฎหมายต้องมีความยุติธรรม ทั้งตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย^{๖๔} กฎหมายที่ไม่มีความยุติธรรม มักทำให้สังคมเกิดปัญหาตามมา การตรากฎหมายจึงต้องมีความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง

(๓) ธรรมมติ ความเห็นที่เป็นธรรม

“ธรรมมติ” ได้แก่ เป้าหมายของการบริหารการปกครองต้องอยู่ที่ประชาชน คนได้ การปกครองที่จะได้รับการดูแลเอาใจใส่ โดยอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีมิตรภาพ ภราดรภาพ สิทธิเสรีภาพ ซึ่งผู้ปกครองสามารถสร้างวัฒนธรรมแบบแผนให้เกิดขึ้นด้วยธรรมหรือที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล^{๖๕} การพิจารณาให้ความเห็น หรือการลงมติต้องเป็นไปด้วยความชอบธรรม หรือมีความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง เรามักจะได้ยินบ่อย ๆ ว่า มตินั้นไม่เป็นธรรม มตินี้ไม่ยุติธรรม หรือบางครั้งอาจมีคำว่า “พวกมากลากไป” ซึ่งมีให้เห็นเป็นประจำในการประชุมแทบทุกระดับ ไม่เว้นแม้แต่การประชุมระดับชาติ กรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ความไม่ชอบมาพากลของผู้มีอำนาจพิจารณา เมื่อเกิดขึ้นแล้วมักเป็น

^{๖๔}สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, พระไพศาล วิสาโล บรรยาย, กฎหมายเพื่อเป็นไปเพื่อธรรม, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.lrc.go.th> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

^{๖๕}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีระโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๗๙.

ที่ดำเนินติดกันเสมอมา มติที่ดีนั้นควรเป็นมติที่ประกอบด้วยธรรม ตั้งอยู่บนรากฐานของเหตุและผลที่เหมาะสมในสังคมนาหนึ่ง ๆ ไม่มีการเอนเอียงเข้าข้างหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย เอารัดเอาเปรียบ กล่าวคือต้องปราศจากอคตินั้นเอง การแก้ไขช่องโหว่ตรงจุดนี้จึงเกิดขึ้นด้วยการให้ผู้เห็นต่างทำความเข้าใจแย้งได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงความเห็นแย้งเท่านั้น หากใช้เป็นมติในที่ประชุมไม่

ปริชา ช่างขวัญยืน ได้ให้ทัศนะแนวคิดแบบธรรมราชา ซึ่งถือเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับหลักธรรมาธิปไตยว่า การอธิบายซึ่งอาศัยความถูกต้อง ความดี หรือเหตุผลเป็นที่ตั้งนั้น ยังไม่พอที่จะให้เป็นหลักสำคัญทางการเมืองได้ และจะให้เป็นการระบอบการปกครองยังไม่ได้ เพราะธรรมาธิปไตยไม่ใช่ระบอบการปกครอง แต่อาจใช้ธรรมาธิปไตยเป็นหลักสำคัญทางการเมืองได้ ถ้าเราสามารถอธิบายธรรมะ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการปกครองทั้งหลายให้เป็นสำคัญ ธรรมะในแง่นี้ก็จะเป็นหลักในการอธิบายมโนทัศน์สำคัญทางการเมืองทุก ๆ เรื่องได้ เช่นนี้จึงอาจพอเรียกได้ว่าธรรมาธิปไตย เช่น เมื่อพูดถึงผู้ปกครองที่มีความชอบธรรม หรือมีสิทธิในการปกครอง เขาอาจพิจารณาโดยอาศัยหลักธรรมเป็นหลัก ดังนี้

๑) ผู้ปกครองจะต้องรู้ธรรม คือเข้าใจเหตุการณ์และปัญหาทางด้านการเมือง สภาพสังคม และทางด้านเศรษฐกิจ

๒) ผู้ปกครองจะต้องเป็นธรรม คือเมื่อรู้เข้าใจแล้วจะต้องใช้วิธีดำเนินการหรือแก้ปัญหาอย่างเป็นธรรม อย่างถูกต้องตามที่ควร และจะต้องใช้วิธีการที่เที่ยงด้วย

๓) ผู้ปกครองจะต้องมีธรรม คือต้องยึดมั่นในความดีงามทั้งทางกาย วาจา ใจ

๔) ผู้ปกครองจะต้องเป็นผู้ชอบธรรม คือเป็นผู้ปกครองตามกติกาสังคมหรือระบอบการปกครอง อันเป็นที่ยอมรับในสังคมนั้นโดยสุจริต

๕) ผู้ปกครองจะต้องสร้างธรรม คือทำให้เกิดความเป็นธรรมในกิจการต่าง ๆ ของรัฐหรือสังคม ต้องทำให้ประชาชนเป็นคนมีธรรมประจำใจ และตัดสินสิ่งต่าง ๆ โดยใช้เหตุผลและความดีงามเป็นหลักการ^{๖๖} ด้วยความมีธรรมประจำตัวในการปกครอง

ดังนั้น คำว่า “ธรรมาธิปไตย” ในฐานะที่เป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในพระพุทธศาสนาที่ปรากฏอยู่ในคัมภีร์พระพุทธศาสนา ได้แก่ พระไตรปิฎกและอรรถกถานั้น ทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” ในอาธิปไตยยสูตร เป็นหลักธรรมที่พระพุทธองค์ตรัสสอนผู้ที่ออกบวชเป็นพระภิกษุ ให้ปรรอธรรมเป็นจุดเริ่มต้น หรือนำธรรมมาเป็นสิ่งจูงใจให้ประพฤติปฏิบัติธรรมหรือทำความดีเพื่อพัฒนาตนให้หลุดพ้นจากทุกข์ทั้งปวงที่ครอบงำ และทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอธธาธิปไตยและโลกาธิปไตยที่ปรากฏในจักกวัตตีสสูตรและธัมมราชาสูตร ก็เป็นเพียงคุณสมบัติหรือหลักธรรมประการหนึ่งที่ผู้ปกครองหรือผู้นำทรงมีหรือทรงปฏิบัติ ดังที่พระพุทธองค์ตรัสไว้ว่า พระเจ้าจักรพรรดิทรงมีธรรมเป็นใหญ่ หรือพระพุทธเจ้าทรงมีธรรมเป็นใหญ่ คือทรงมีธรรมาธิปไตยนั่นเอง อีกทั้งจากหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในคัมภีร์ของพระพุทธศาสนา ยังทำให้ทราบว่า

^{๖๖}นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, “ธรรมาธิปไตยในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมนาไทย”, สารนิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๘-๑๙.

พระพุทธศาสนาไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบอบการปกครองว่า จะเป็นระบอบการปกครองรูปแบบใด เนื่องจากพระพุทธศาสนาให้ความสำคัญกับเรื่องการพฤติกรรมปฏิบัติตนของบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้การศึกษาธรรมาธิปไตยในคัมภีร์พระพุทธศาสนา ในฐานะที่ “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในพระพุทธศาสนานี้ ยังทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนที่มุ่งไปที่คุณธรรมหรือคุณสมบัติด้านที่ดีที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล ซึ่งมีพลังหรือมีอำนาจควบคุมการตัดสินใจ การพูด และการกระทำของบุคคลนั้น ๆ เมื่อมีคุณสมบัติภายในที่ดีมีธรรมะเป็นที่ตั้งหรือเป็นพื้นฐานแล้ว การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ก็จะเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง ดีงาม และเป็นประโยชน์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น ตามลำดับ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในสถานภาพใดก็ตาม เพราะการที่บุคคลนั้นมีธรรมเป็นใหญ่ในการตัดสินใจ จึงเรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” คือความมีธรรมเป็นใหญ่ แต่ความเป็นใหญ่หรือธิปไตยในคัมภีร์พระพุทธศาสนานั้นไม่ได้หมายถึงอำนาจในทางการเมืองการปกครองที่สามารถบังคับบัญชาให้บุคคลอื่นต้องยอมปฏิบัติตามหรือลงโทษใครได้ กลับหมายถึงอำนาจของธรรมที่สามารถ กระตุ้นหรือเป็น สิ่งจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อนำไปสู่จุดหมายที่ถูกต้อง ดีงามเช่นกัน^{๖๗} ผู้ปกครองต้องยึดหลักธรรมาธิปไตย ที่มีหลักธรรมย่อย ๓ ข้อดังกล่าวข้างต้น โดยผู้ปกครองต้องรู้ ธรรม ต้องมีความเป็นธรรม ต้องมีธรรมประจำใจ ต้องเป็นผู้ได้รับความชอบธรรมในการบริหาร ประเทศ และผู้ปกครองจะต้องสร้างธรรมให้เกิดขึ้นในการวางกรอบบริหารบ้านเมือง

๓.๔.๒ หลักอรรถประโยชน์

หมวดธรรมข้อนี้ถือได้ว่า เป็นการระบุเป้าหมายแห่งองค์กรหรือรัฐได้เป็นอย่างดีที่ผู้บริหาร หรือผู้ปกครองจะยึดเอาประโยชน์อะไรมาเป็นหลัก กล่าวคือ จะยึดประโยชน์เพื่อตนเอง หรือ ประโยชน์เพื่อผู้อื่น หรือจะทำประโยชน์ให้เกิดทั้งสองฝ่าย หรือหลายฝ่าย ได้แก่ อัตตัตถะ ประโยชน์ จุดหมายเพื่อตน ๑ ปรัตถะ ประโยชน์จุดหมายเพื่อผู้อื่น ๑ อุกุญัตถะ ประโยชน์จุดหมายทั้งสอง ๑^{๖๘} คำว่า อุกุญัตถะ หมายถึง จุดหมายร่วมกัน หรือประโยชน์ทั้งสองฝ่าย คือ ประโยชน์สุขและความดีงาม ร่วมกันของชุมชน หรือสังคม รวมทั้งสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งพึงช่วยกันสร้างสรรค์ บำรุงรักษา เพื่อเกื้อหนุนให้ทั้งตนและผู้อื่นก้าวไปสู่จุดหมาย ๓ อย่าง กล่าวคือ ทิฐฐธัมมิกัตถะ จุดหมายขึ้นตาเห็น หรือประโยชน์ปัจจุบัน ๑ สัมปรายิกัตถะ จุดหมายขึ้นเลยตาเห็น หรือประโยชน์ เบื้องหน้า ๑ ปรมัตถะ จุดหมายสูงสุด หรือประโยชน์อย่างยิ่ง ๑^{๖๙} จะอย่างไรก็ตาม ในเรื่อง อรรถประโยชน์ของผู้ที่เป็นผู้บริหารหรือผู้ปกครองที่ควรคำนึงถึง คือประโยชน์เพื่อผู้อื่น หมายถึง จะต้องเกิดประโยชน์ต่อผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น ๆ ซึ่งก็ได้แก่อรรถประโยชน์ หรืออาจเรียกว่า ประโยชน์นิยมนั่นเอง

^{๖๗} พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีรธมฺโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๗๑-๑๗๒.

^{๖๘} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), หนังสือชุดเพื่อชีวิตที่ดี, วินัยชาวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา สถาบันบันลือธรรม, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒-๑๔.

^{๖๙} พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีรธมฺโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๗๑-๑๗๒.

ทฤษฎีประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า คุณค่าทางศีลธรรมเป็นการกระทำที่ขึ้นอยู่กับการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม เจเรมี เบนธัม (Jeremy Bentham 1748-1852) ชาวอังกฤษถือเป็นผู้ก่อตั้งลัทธิประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ลัทธิประโยชน์นิยมของเบนธัม มีมาตรการความประพฤติคืออยู่ที่การกระทำที่นำประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ประโยชน์ได้แก่ความสามารถให้ความพึงพอใจและหลีกเลี่ยงความทุกข์ จะเห็นได้ว่าเจตนาไม่มีความสำคัญสำหรับมาตรการนี้ ขอให้ได้ประโยชน์มาเป็นพอ จะเจตนาอย่างไรนั้นไม่สำคัญ รัฐบาลจะให้รางวัลหรือลงโทษก็ดูที่ผลของการกระทำ เจตนาเป็นเรื่องที่รู้กันได้ยาก และไม่ตรงเป้าหมายของมาตรการนี้^{๗๐} ดังนั้น แนวคิดกลุ่มนี้ต้องการปฏิเสธระบบความคิดที่ตายตัว ไม่สนใจแรงจูงใจอันเนื่องมาจากไม่สามารถมองเห็นได้ ดูแต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำอย่างเดียวนั้น จึงเรียกแนวคิดนี้ว่า ทฤษฎีแนวอันตนิยม (Teleological Theory) เป็นแนวคิดที่อยู่ตรงกลางระหว่างแนวคิดที่เป็นอรรถนิยมและอรรถนิยม โดยถือว่าทุกคนเท่าเทียมกันหมด ด้วยแนวคิดนี้ทำให้คนทั่วไปถือว่าเบนธัมเป็นบิดาแห่งทฤษฎีประโยชน์นิยม ซึ่งต่อมาก็มียุติที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้นั้นก็คือมิลล์

จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill 1806-1878) เป็นชาวอังกฤษ ถือว่าเป็นศิษย์ของเบนธัม แม้จะมีแนวคิดที่ไปในทิศทางเดียวกัน แต่เขาก็เห็นว่า รตินิยมของเบนธัมสอนให้คนเห็นแก่ตัวเกินไป สังคมจะยุ่งเหยิงถ้าทุกคนมุ่งแต่ความพึงพอใจส่วนตัวเป็นเกณฑ์ ไม่มีใครจะยอมเสียสละหากไม่เห็นว่าจะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า ความเสียสละเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับธำรงไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคม หลักตัดสินความดีชั่วสำหรับมิลล์ก็คือผลของการกระทำ ถ้าให้ความพึงพอใจการกระทำนั้นก็นับว่าดี ถ้าให้ความทุกข์ทรมานการกระทำนั้นก็ไม่ดี แต่เขาเห็นผิดกับเบนธัมตรงที่ว่า ความดีอันแท้จริงนั้นมิใช่มุ่งหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง แต่ต้องมุ่งหาประโยชน์ส่วนรวมให้มากที่สุด นี่แหละคือเคล็ดลับของความสุข หรือความพึงพอใจอันแท้จริง เขาเห็นด้วยกับหลักการที่ว่า The greatest happiness of the greatest number หรือความผาสุกมากที่สุด แก่คนจำนวนมากที่สุดของเบนธัม หากแต่คิดให้ละเอียดสุขุมลงไปเท่านั้น เหตุผลของเขาก็คือ การที่เราจะสอนให้แต่ละคนมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัวแล้วคอยให้ผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้นเองเป็นผลพลอยได้แบบปล่อยอิสระ (Laissez faire) นั้น ผลลัพธ์มักจะตรงกันข้าม คือผลประโยชน์ส่วนตัวก็มักจะพลอยสูญหายไป เนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตัวเกิดขัดกันขึ้น เขาจึงเห็นว่าการประกันผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างมีประสิทธิภาพนั้นไม่มีอะไรดีกว่าการสอนให้ทุกคนมุ่งหาแต่ประโยชน์ส่วนรวม แล้วให้ผลประโยชน์ส่วนตัวติดตามมาเป็นผลพลอยได้ ผลประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละคนจะมั่นคง แน่นนอนโดยอัตโนมัติ

ประโยชน์นิยมถูกอธิบายด้วยถ้อยวลี "เป็นสิ่งที่สูงสุดสำหรับบุคคลจำนวนมากที่สุด" ดังนั้นประโยชน์นิยมจึงเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น "ทฤษฎีความสุขที่ยิ่งใหญ่ที่สุด" ประโยชน์นิยมยังเป็นการแสดงถึงลักษณะการเชื่อมโยงต่อหลักจริยธรรม ที่มีความผิดแผกไปจากจริยศาสตร์ ซึ่งไม่พิจารณาว่าผลลัพธ์ของการกระทำเป็นตัวกำหนดศีลธรรม เป็นต้น โดยผู้ที่มีมุมมองตรงกันข้ามกับประโยชน์นิยม

^{๗๐} กীরติ บุญเจือ, **เริ่มรู้จักปรัชญา**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘๒-๑๘๓.

ได้วิพากษ์วิจารณ์มุมมองในแบบประโยชน์นิยมอยู่เรื่อย ๆ แต่ผู้ถือลัทธิประโยชน์นิยมก็มีวิพากษ์วิจารณ์ต่อแนวคิดอื่น ๆ คล้าย ๆ กัน และเหมือนกับทฤษฎีทางจริยธรรมทั้งหลาย การปฏิบัติตามแนวคิดประโยชน์นิยมเองก็ต้องพึ่งองค์ประกอบภายนอกเช่นกัน ได้แก่ สติปัญญา ประสบการณ์ ทักษะสังคม และทักษะชีวิต

มิลล์ได้เขียนแนวคิดของเขาลงในงานเขียนอันมีชื่อว่า ลัทธิประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ในปี ค.ศ. ๑๗๖๑ ซึ่งแนวคิดของเขาเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักมสุข (The Greatest Happiness Principle) แนวคิดนี้สืบเนื่องมาจากการยึดความสุขเป็นเป้าหมายหลักในชีวิต หลักมสุขในตอนแรกเรียกว่า ลัทธิประโยชน์นิยมแบบการกระทำ (Act-Utilitarianism) โดยมีแนวคิดว่าการกระทำที่จะถือว่าถูกได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขแก่มหาชน ความผิดของการกระทำอยู่ที่ก่อให้เกิดความทุกข์แก่มหาชน โดยการพิจารณาความสุขนั้นพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำในแต่ละครั้ง การกระทำโดยตัวมันเองไม่ได้ดี ชั่ว ถูก ผิด แต่ขึ้นอยู่กับว่ามันจะก่อให้เกิดประโยชน์แค่ไหน ลัทธินี้จึงสังกัดสุขนิยม เพราะถือว่าความสุขเป็นสิ่งดีที่สุดของมนุษย์ ดีกับสุขเป็นเรื่องเดียวกัน เช่น ตำรวจจับนักเลงผู้มีอิทธิพลได้และทราบว่ามีคนต้องหลุดคดีแน่ จึงทำการฆ่าทิ้งด้วยคิดว่า ถ้าเขาตายประชาชนจะเป็นสุขมากขึ้น ดังนั้นการฆ่านักเลงจึงเป็นความถูกต้อง ต่อมาพบว่ายังมีข้อบกพร่อง จึงแก้ไขแนวคิดเสียใหม่ให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น เรียกแนวคิดนี้ว่า “กฎประโยชน์นิยม” (Rule-Utilitarianism) หมายถึง ไม่ต้องพิจารณาการกระทำในแต่ละครั้ง แต่ให้พิจารณาว่าถ้าทุกคนกระทำเหมือนกันประโยชน์สุขจะเกิดขึ้นอย่างมาก เช่น ถ้าตำรวจจับนักเลงผู้มีอิทธิพลได้และจากประจักษ์พยานทำให้มั่นใจได้ว่า เขาเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังความชั่วมากมาย จับมาดำเนินคดีก็หลุดรอดจากตารางไปได้ทุกครั้ง ดังนั้น การยิงทิ้งจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ถ้าตำรวจทุกคนในโลกยึดหลักการนี้โลกจะเกิดความสงบอย่างแน่นอน แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม^{๗๑} ประโยชน์นิยมจะไม่สนใจแรงจูงใจหรือเจตนา ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือคนที่ตกน้ำไม่ว่าจะเกิดเพราะสงสารหรือหวังค่าตอบแทนมีผลเท่ากันคือดีเท่ากันเพราะช่วยเหลือชีวิตคน กลุ่มนี้ตัดสินคนดีจากการกระทำ การดูเจตนาดูได้ยากเพราะอยู่ข้างในใจคน การดูแรงจูงใจคือการดูดีของการกระทำ ดูผลคือการดูอนาคตของการกระทำ ประโยชน์นิยมจึงเป็นทฤษฎีทางจริยศาสตร์ที่ถือเอาประโยชน์สุขเป็นเกณฑ์ตัดสินความผิดถูกชั่วดี กล่าวคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดแก่คนจำนวนที่สุด ถือว่าเป็นการกระทำที่ดี^{๗๒} เพราะทฤษฎีนี้มีได้มองที่เจตนา แต่ให้มองผลของการกระทำเป็นประการสำคัญ

๓.๔.๓ หลักวินิจัยสังการ

หมวดธรรมข้อนี้ต้องการที่จะให้องค์อำนาจหรือองค์กรกำกับมาตรฐานได้มีวิจรรย์ญาณในการวินิจัยในเรื่องราวต่าง ๆ แล้วนำมาสังการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารปกครองบ้านเมือง คือ ออกติ ๔ พรหมวิหาร ๔ โลกธรรม ๘ และอริยสัจ ๔^{๗๓}เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวเฉพาะหลักออกติ ๔ เท่านั้น ในการประกอบการพิจารณาสังการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

^{๗๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๔-๑๘๑.

^{๗๒}มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา, หน่วยที่ ๘-๑๕, (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๔๗.

^{๗๓}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณตถ์ ธีรธมโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๖๘.

(๑) อคติ ๔

พระพุทธองค์ทรงตรัสหลักธรรมเกี่ยวกับอคติไว้ในเรื่องสังคาลสูตรเกี่ยวกับความยุติธรรมโดยตรง นั่นคือ อริยสาวก (สาวกของพระอริยะ) ไม่ทำกรรมชั่วโดยฐานะ ๔ (อคติ ๔) เขาปราศจากความชั่วดังกล่าวแล้ว เป็นผู้ปกปิดทึบ ๖ ชื่อว่าปฏิบัติเพื่อช่วยชนะในโลกทั้งสอง คือ โลกนี้และโลกหน้า เมื่อตายไปก็จะเข้าถึงสุคติโลกสวรรค์ อคติ หมายถึง ฐานะอันไม่พึงถึง ทางความประพฤติที่ผิด ความลำเอียง^{๗๔} พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ ๓ สูตร ได้แก่สูตรที่ ๑ ว่า “ภิกษุทั้งหลาย การถึงอคติ (ความลำเอียง) ๔ ประการนี้ การถึงอคติ ๔ ประการ อะไรบ้าง คือ บุคคลย่อมถึง ๑. ฉันทาคติ (ลำเอียงเพราะชอบ) ๒. โทสาคติ (ลำเอียงเพราะชัง) ๓. โมหาคติ (ลำเอียงเพราะหลง) ๔. ภยากติ (ลำเอียงเพราะกลัว) ภิกษุทั้งหลาย การถึงอคติ ๔ ประการนี้แล บุคคลใดละเมิดความชอบธรรม เพราะฉันทาคติ โทสาคติ โมหาคติ ภยากติ ยศของบุคคลนั้นย่อมเสื่อม ดุจดวงจันทร์ข้างแรมฉะนั้น” ในสูตรที่ ๒ และสูตรที่ ๓ พระองค์ก็ทรงตรัสเช่นนี้ในลักษณะอนุโลมและปฏิโลม

สิ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้มนุษย์สูญเสีย "ความเที่ยงธรรมจนกลายเป็นความเที่ยงเทียม" คือ "อคติ" เพราะอคติจะทำให้สภาพจิตของมนุษย์ไม่เที่ยงแท้ เพราะคลาดเคลื่อนไปจากธรรม จนนำไปสู่ความเอนเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง อธิบายเพิ่มเติมได้ว่า

๑. ฉันทาคติ ความลำเอียงเพราะความชอบและรักใคร่ หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะอ้าใจเอาความรักใคร่ หรือความชอบพอกัน ซึ่งมักเกิดกับตนเอง ญาติพี่น้องและคนสนิทสนม ความเอนเอียงเพราะชอบจะทำให้สูญเสียความเป็นกลาง และไม่สามารถที่จะวางตนและปฏิบัติต่อทุกคนให้เหมาะสมเหมือน ๆ กัน

๒. โทสาคติ ความลำเอียงเพราะความไม่ชอบเกลียดชัง หรือโกรธแค้น หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะความโกรธ หรือลู่อำนาจโทสะ เพราะมีจิตใจที่ไม่หนักแน่น ไม่รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา และไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องงานออกจากกันได้

๓. โมหาคติ ความลำเอียงเพราะความหลงเพราะไม่รู้ หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะความสะเพร่า ความไม่ละเอียดถี่ถ้วน รีบตัดสินใจก่อนพิจารณาให้ดี การไม่เปิดใจให้กว้าง จึงทำให้มองโลกในแง่ร้าย และไม่สามารถยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น

๔. ภยากติ ความลำเอียงเพราะความกลัว หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะมีความหวาดกลัว หรือเกรงกลัวภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อตนเอง และครอบครัว จึงทำให้ขาดความกล้าหาญ โดยเฉพาะความกล้าหาญทางจริยธรรม คือ กล้าคิด กล้าพูดในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม

ความลำเอียงทั้ง ๔ ประการนี้ จะปิดกั้นจิตของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในฐานะเป็นสัตว์สังคมคลาดเคลื่อน หรือเบี่ยงเบนไปจากความยุติธรรม หรือเที่ยงธรรม จนทำให้การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขาดความชอบธรรม เพราะองค์ธรรมที่ว่าด้วยความยุติธรรม (Justice) จะนำไปสู่ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของกลุ่มคนในสังคม (Trust) เมื่อมนุษย์ไว้วางใจ เพราะได้รับความยุติธรรมที่พอรับได้ในระดับปานกลางถึงมากที่สุด ย่อมทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันเป็นไปในเชิงบวกมากยิ่งขึ้น (Relationship) ดังนั้น ความยุติธรรม ความไว้วางใจและความสัมพันธ์ จึงเป็นประดุกหวงโซ่ที่คล้อง

^{๗๔}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลศัพท์, หน้า ๔๗๒.

ทั้งการคิด พูด และแสดงออกต่อกันของกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นสังคม^{๗๕} หลักดังกล่าวถือเป็นหลักทางพุทธจริยศาสตร์ที่องค์อำนาจหรือองค์กรกำกับมาตรฐานต้องมีวิจารณ์ญาณในการวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ ก่อนพิจารณาสั่งการ ต้องไม่เอนเอียงไปทางใดทางหนึ่ง เพราะเชื่อง่ายหูเบา หรือฟังคำยุยงของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะการตัดสินใจตัดสินใจ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารและการปกครองบ้านเมือง

หลักการในทางพระพุทธศาสนา พระพุทธองค์ทรงตรัสถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับการตัดสินใจตัดสินใจหลายประการ ซึ่งจะยกขึ้นมาเสนอ ๒ เรื่องที่ปรากฏอยู่ในเรื่องพระมโหสถ และเรื่องของอุปลันทศากยบุตร ดังนี้

เรื่องที่ ๑ มโหสถบัณฑิต ตอนที่ ๖ (ผู้ผดุงความยุติธรรม) ทรงตรัสว่า

“การประพฤติปฏิบัติธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่สุด สำหรับตัวเราเองและมวลมนุษยชาติ ผู้มีธรรมะเป็นอาภรณ์ จะเป็นที่รักของมนุษย์และเทวดาทั้งหลาย อาภรณ์ภายนอกอันมีค่าไม่ใช่เครื่องวัดคุณค่าของคน บุคคลใดมีธรรมะเป็นอาภรณ์ จะเป็นบุคคลผู้มีคุณค่า ธรรมะจะเป็นอาภรณ์ชั้นเลิศเป็นที่พึงให้กับตัวของเราได้ตลอดเวลา แม้นคนอื่นก็เคารพเลื่อมใส ดังนั้น ธรรมะจึงเป็นอาภรณ์อมตะประดับกายคู่ใจที่มั่นคงที่สุด ที่จะติดตามตัวเราไปทุกภพทุกชาติ ให้หมั่นประพฤติปฏิบัติธรรมกันให้มาก ๆ จะได้เป็นเจ้าของสมบัติอันล้ำค่านี้กัน”

ซึ่งองค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ทรงตรัสด้วยภาษาบาลีไว้ในขุททกนิกาย ธรรมบท ว่า

"น เตน โหติ ฌมมฏฺโฐ เยนตถ สหสา นเย

โย จ อตถ อนตถจ จ อุโภ นิจเฉยย ปณฺทิตโต

อสาหเสน ฌมเมน สเมน นยตี ปเร

ฌมมสฺส คฺคฺคฺโต เมธาวี ฌมมฏฺโฐติ ปุจฺจติ

บุคคลไม่เชื่อว่าตั้งอยู่ในธรรม เพราะเหตุที่นึกคติไปโดยความผลุนผลัน ส่วนผู้ใดเป็นบัณฑิตวินิจฉัยคดี และไม่ใช้คติทั้งสอง ย่อมนำบุคคลเหล่านั้นไปโดยความละเอียดลออ โดยธรรมสม่ำเสมอ ผู้ที่นั้นอันธรรมคุ้มครองแล้ว เป็นผู้ที่มีปัญญา เรากล่าวว่าตั้งอยู่ในธรรม"

การทำงานเป็นเจ้าหน้าที่รับใช้ประเทศชาติบ้านเมือง คอยสอดส่องดูแลสังคมให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข ปราศจากความวุ่นวายหรือศัตรูภายนอกมารุกราน เป็นงานสำคัญมาก ผู้ที่ทำงานด้านนี้จำเป็นต้องมีธรรมประจำใจ มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่เห็นแก่ลาภยศ ไม่มีความอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีใจเที่ยงธรรมดุจตราขู จึงจะได้ชื่อว่าเป็นที่พึ่งให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบ้านเมืองนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง

เหมือนดังเรื่องของมโหสถบัณฑิต ผู้ฉลาดในการวินิจฉัยอรรถคดี เมื่อตัดสินความใด ๆ ก็เป็นที่ถูกใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จนเป็นที่เคารพนับถือของชาวบ้านชาวเมือง กระทั่งพระราชายังทรงฉวีลหา ประราธนาอยากได้มาเป็นราชบัณฑิตเสริมบารมีของพระองค์ ฉะนั้น ในครั้งนี้เรามาดูตัวอย่างการตัดสินอรรถคดีของมโหสถบัณฑิต ผู้เป็นพระบรมโพธิสัตว์ว่า มีความเที่ยงธรรม และฉลาดในการตัดสินปัญหาอย่างไรบ้าง

^{๗๕}พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ความยุติธรรมในมุมมองของพุทธศาสตร์, [๑ กันยายน ๒๕๕๖].

เรื่องมีอยู่ว่า พระเจ้าวิเทราชทรงมีพระทัยใฝ่ฝันถึงมโหสถบัณฑิตมาตลอด ยิ่งทรงสดับรายงานการวินิจฉัยคดีสามภรรยาเมื่อคราวที่แล้วยิ่งทรงประสงค์อยากจะได้เห็นมโหสถ แต่เพราะคำทักท้วงของท่านเสนกะยังคงมีอำนาจที่จะยับยั้งพระทัยของพระองค์ได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่ปรารถนาที่จะเห็นคณะของตนตกต่ำ พระราชาจึงได้แต่ทรงรอคอยด้วยพระทัยที่จดจ่ออยู่กับมโหสถทุกทิวาราตรี

ส่วนเหตุการณ์ที่หมู่บ้านยวมัฆคามาณั้น มโหสถกุมารได้แสดงสติปัญญาของตนเสมอ บ่อยครั้งได้เป็นเหมือนผู้พิพากษา คอยวินิจฉัยคดีและตัดสินปัญหาของชาวบ้านที่เกิดขึ้น อย่างเช่นวันหนึ่งมีหนุ่มชวานาผู้ยากจนได้ไปขี้โศจากบ้านอื่น เพื่อนำมาไถนา ครั้นรุ่งเช้าได้นำโคออกไปหากินตามปกติ ตกกลางวัน เขาผลอนอนหลับอยู่ใต้ต้นไม้ ทำให้โจรคนหนึ่งแอบมาลักโคไป

หนุ่มชวานาตื่นขึ้นมาไม่เจอโคของตน ก็รีบวิ่งออกติดตามรอยเท้าโคไป เมื่อตามไปพบก็ร้องบอกโจรให้นำโคคืนมา ตนจะไม่เอาเรื่องเอาราวอะไร แต่เหตุการณ์กลับตรงข้าม เพราะโจรอ้างว่าโคนี้เป็นของเขา เมื่อไม่ยอมกันทั้งสองเกิดการทะเลาะวิวาท ชาวบ้านจึงพามาหามโหสถให้ช่วยตัดสินว่าใครเป็นเจ้าของโคตัวนี้กันแน่

มโหสถบัณฑิตเห็นกิริยาของคนทั้งสองก็รู้ว่า คนไหนเป็นโจร คนไหนเป็นเจ้าของโค แต่ถึงจะรู้ก็ต้องสอบถามไปตามลำดับ ให้ชาวบ้านที่มารับฟังได้เห็นจริงในการตัดสินด้วย ชาวบ้านช่วยกันถามว่าซื้อโคมาจากไหน และเหตุเกิดขึ้นที่บริเวณใด เจ้าของโคได้เล่าเรื่องที่เกิดขึ้นให้ฟังทุกอย่าง ส่วนโจรก็เรื่องขึ้นมาชี้แจง ให้สมเหตุสมผลเช่นเดียวกัน จนพวกชาวบ้านวินิจฉัยไม่ออกว่า โคตัวนี้เป็นของใครกันแน่

มโหสถบัณฑิตถามเพียงประโยคเดียวว่า โคเหล่านี้ท่านให้กินอะไร ให้ดื่มอะไร โจรตอบว่า "ข้าพเจ้าให้โคดื่มยาคุ ให้กินงา แป้งและขนมกุมมาส" ฝ่ายเจ้าของโคตอบว่า "คนจนอย่างข้าจะได้อาหารดี ๆ มาจากไหน ข้าพเจ้าให้โคกินหญ้ากินน้ำเท่านั้นแหละ" มโหสถบัณฑิตได้ฟังคำของคนทั้งสองแล้ว จึงให้คนนำใบประยงค์มาตำ ขยำด้วยน้ำให้โคดื่ม โคก็อาเจียนออกมาเป็นหญ้า มโหสถบัณฑิตเห็นเช่นนั้น ก็ถามโจรว่า "เจ้าเป็นโจรใช่หรือไม่" โจรยอมรับผิดโดยดี ครั้นโจรรับสารภาพแล้ว มโหสถจึงให้อิวาหาว่า "จำเดิมแต่นี้ไป เจ้าอย่าทำอย่างนี้อีก จงประกอบแต่สัมมาอาชีพะ ทำงานสุจริตที่หามาได้ด้วยน้ำพักน้ำแรงของตน จะได้ไม่ต้องเป็นบาปเป็นกรรม ตกนรกหมกไหม้" จากนั้นก็ให้สมათานศีล ๕ และปล่อยตัวไป

ครั้นพระราชารู้ข่าว ทรงปีติโสมนัสในสติปัญญาของมโหสถ ได้ตรัสถามเสนกะบัณฑิตว่า "ท่านอาจารย์เสนกะ เราควรนำบัณฑิตนั้นมาได้หรือยัง" เมื่อเสนกะทูลว่า "ข้าแต่ महाराज คดีเรื่องโคใคร ๆ ก็วินิจฉัยได้ บุคคลไม่เชื่อว่าเป็นบัณฑิตด้วยเหตุเพียงเท่านี้ ขอให้ทรงรอไปก่อน" พระราชาจึงทรงได้แต่นิ่ง^{๗๖}

ความเป็นผู้มีปัญญาของมโหสถยังไม่หยุดเพียงเท่านั้น นับวันก็ยิ่งโดดเด่นขึ้น ดังเช่นวันหนึ่งมีหญิงคนหนึ่งวางบุตรของตนไว้ริมสระแล้วลงอาบน้ำ ขณะนั้นมีหญิงใจร้ายคนหนึ่งมาอุ้มบุตรของเธอไป เธอรีบขึ้นจากสระน้ำวิ่งตามจนทันแล้วทวงบุตรคืน แต่หญิงคนนั้นไม่ยอมคืนให้และอ้างว่าเป็นบุตรของตน จึงเกิดการทะเลาะกันขึ้น

^{๗๖} ทศชาติ พระพุทธเจ้าลีบาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เพชรกระรัต, ๒๕๕๓), หน้า ๑๑๒.

เมื่อต่างฝ่ายต่างอ้างความเป็นกรรมสิทธิ์ในตัวเด็ก จึงเกิดเป็นคดีความที่ต้องตัดสินกันด้วยหลักฐานและเหตุผลโดยผู้ที่เชื่อถือได้ มโหสถบัณฑิตเข้าไปตัดสินท่ามกลางชาวบ้านเป็นจำนวนมาก โดยให้หญิงทั้งสองจับเด็กที่มือและเท้า ให้ต่างคนต่างดึงเด็กข้ามเส้นแบ่ง เมื่อหญิงทั้งสองเริ่มดึง เด็กก็ร้องไห้ด้วยความเจ็บปวด หญิงผู้เป็นแม่จึงปล่อยเด็กทันที เพียงเท่านั้นมโหสถบัณฑิตก็รู้ได้ทันทีว่าใครเป็นแม่ของเด็ก โดยชี้ให้เห็นถึงดวงใจของแม่ย่อมมีความอ่อนโยน มีเมตตากรุณาและเอื้ออาหารต่อลูก ผู้เป็นแม่ย่อมไม่อาจทนเห็นลูกของตนเจ็บปวดได้ ทำให้หญิงผู้เป็นแม่ของเด็กคนนั้นดีใจมาก และชาวบ้านที่มุงดูต่างก็ชื่นชมมโหสถบัณฑิตกันอย่างมาก นี่เป็นเพียงตัวอย่างการตัดสินคดีความอย่างตรงไปตรงมา และยุติธรรมของมโหสถบัณฑิต^{๗๗}

ที่กล่าวมานั้นเป็นตอนหนึ่งในการทำหน้าที่วินิจฉัยอรรถคดีอย่างชาญฉลาดของมโหสถบัณฑิต เป็นต้นแบบที่ควรศึกษา ฝึกเป็นผู้รู้จักคิด รู้จักแก้ไขปัญหาด้วยปัญญา เพราะต่อไปจะต้องเป็นที่พึ่งให้กับคนอื่น หลังจากที่มิที่พึ่งให้กับตนแล้ว ให้หมั่นเจริญสมาธิภาวนาเพื่อจะได้มีปัญญาบริสุทธิ์กันทุกคน

เรื่องที่ ๒ ผู้พิพากษาในคดีปลาตะเพียน ซึ่งปรากฏในธรรมบท ภาค ๖ เรื่องอุปนันทศากยบุตร มีเรื่องเล่าว่า กาลครั้งหนึ่ง มีนกสองตัวหากินในน่านน้ำแห่งหนึ่ง นกทั้งสองแบ่งที่หากินโดยชัดเจน ตัวหนึ่งหากินตามริมฝั่ง อีกตัวหนึ่งหากินตามน้ำลึก ต่างฝ่ายต่างก็ดำเนินชีวิตเป็นไปในทำนองนี้มานานแสนนาน อยู่มาวันหนึ่ง บังเอิญว่านกทั้งสองได้ปลาตะเพียนมาตัวหนึ่งอยู่ระหว่างน้ำตื้นและน้ำลึก จึงตกลงกันไม่ได้ว่าปลาตะเพียนตัวนั้นจะเป็นของใคร เพราะนกทั้งสองต่างก็อ้างสิทธิของตน จึงได้แต่ถกเถียงกันโดยยกเหตุผลต่าง ๆ นานา บังเอิญว่านกทั้งสองไม่มีญาติพี่น้องหรือนกผู้ให้การสนับสนุน จึงไม่มีการเดินขบวนประท้วงเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนควรจะได้ จากเช้าจนตะวันบ่ายคล้อยอยู่แล้วยังตกลงกันไม่ได้ ตอนนั้นเกิดเป็นคดีความว่าด้วยการแบ่งปลาตะเพียน โดยมีนกสองตัวเป็นคู่คดีความ

ขณะนั้นมีสุนัขจิ้งจอกตัวหนึ่งเดินผ่านมา นกทั้งสองจึงขอร้องให้สุนัขจิ้งจอกเป็นผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นตุลาการในการตัดสินคดีความว่าปลาตะเพียนตัวนั้นควรจะตกเป็นของนกตัวใด พอสุนัขจิ้งจอกได้ฟังก็อืดออดพาลงคุดใจว่า “พระราชชาติเราไว้ในตำแหน่งผู้พิพากษา ทำหน้าที่วินิจฉัยเหนี่ยวมาทั้งวัน ตั้งใจว่าจะมาเดินเล่นสบาย ๆ พวกท่านอย่ามายุ่งกับเราเลย” จากนั้นก็ทำท่าจะเดินหนี

แต่เมื่อนกทั้งสองขอร้องหนักเข้า สุนัขจิ้งจอกก็ตั้งกติกาว่า “หากพวกท่านยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของเรา โดยไม่มีข้อแม้ เราก็จะสละเวลาทำหน้าที่วินิจฉัยและพิพากษาคดีความ”

เมื่อนกทั้งสองรับคำ สุนัขจิ้งจอกตัวนั้นจึงเริ่มทำหน้าที่ผู้พิพากษา โดยให้นกทั้งสองแบ่งปลาตะเพียนออกเป็นสามท่อน พอทุกอย่างดำเนินไปอย่างนี้แล้วก็เริ่มคำตัดสินว่า “นกตัวที่เกี่ยวหากินตามริมฝั่งให้เอาส่วนหาง ส่วนนกที่หากินตามน้ำลึกให้เอาส่วนหัวของปลาตะเพียนไป” นกทั้งสองทำหน้าสงสัยในคำตัดสิน

^{๗๗}เทพพร มั่งธานี, ทศชาติชาดก พระเจ้าสิบชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เลี้ยงช้าง, ๒๕๔๓),

สุนัขจึงจอกจึงบอกว่า “เราทำหน้าที่ผู้พิพากษาเหนือที่สุด ต้องทำให้พอใจทั้งสองฝ่าย ดังนั้นจึงควรได้รางวัลของการวินิจฉัยผู้ตั้งอยู่ในธรรมแห่งความถูกต้อง คือได้ส่วนกลางของปลาตะเพียน”

สิ้นคำตัดสินนกทั้งสองก็ต้องก้มหน้ารับส่วนแบ่งของตนไป เพราะได้ทำคดีกันไว้ก่อนแล้วว่า จะเชื่อในคำตัดสินของสุนัขจึงจอกที่นกทั้งสองตกลงแต่งตั้งให้เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาในคดีแบ่งปลาตะเพียน

สุนัขจึงจอกอ้างว่าตนตัดสินคดีความนี้โดย “เป็นผู้ตั้งอยู่ในธรรม” ธรรมของสุนัขจึงจอกคือ ความโลภ ซึ่งอยู่ในธรรมสามประการ เมื่อเกิดแล้วไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ ดังที่แสดงไว้ในปุริสสูตร สังยุตตนิกาย สคาถวรรค (๑๕/๓๒๙/๑๐๐) ครั้งหนึ่งพระพุทธเจ้าได้แสดงแก่ พระเจ้าปเสนทิโกศลว่า “ธรรมสามอย่างเมื่อบังเกิดขึ้นในภายในของบุรุษ ย่อมบังเกิดขึ้นเพื่อความไม่เป็นประโยชน์ เพื่อความทุกข์ เพื่อความไม่สบายคือโลภะ โทสะ โมหะที่เกิดขึ้นในตนย่อมบั่นรอนบุคคลผู้ใจบาป เหมือนผลของตนย่อมบั่นรอนต้นเตารังฉะนั้น”

ต้นเตารังหรือเตาร้าง เป็นปาล์มชนิดหนึ่งมีใบสวยงามมาก เป็นปาล์มที่มีหน่อขึ้นอยู่เป็นกอ ใบมีลักษณะรูปขนนก สีเขียวเข้มเป็นมันลักษณะของใบย่อยคล้ายครีบหรือหางปลา เวลาลมพัดใบโบกสะบัดดูงดงามยิ่ง เตาร้างนี้เมื่อต้นยังเล็กนิยมปลูกในกระถาง ตั้งประดับไว้ในอาคารบ้านเรือนจนโตได้ขนาดจึงย้ายลงปลูกที่ดิน แต่เมื่อต้นเตาร้างออกผลต้นมันจะเหี่ยวแห้งตาย ปัจจุบันคงได้รับการปรับปรุงพันธุ์จนไม่ตายแล้วก็ได้ ต้นไม้ประเภทที่เมื่อออกผลแล้วทำให้ต้นตายมีหลายอย่างเช่นผลของต้นกล้วย ขุยของไม้ไผ่ เป็นต้น

หลักการวินิจฉัยของผู้ตั้งอยู่ในการวินิจฉัยคดีความนั้น จะต้องเว้นจากอคติสี่ประการดังที่แสดงไว้ในออคติสูตร อังคุตตรนิกาย จตุกกนิบาต (๒๑/๑๙/๒๑) ความว่า “ผู้ใดประพฤติกว้างธรรมเพราะความรัก ความชัง ความหลง ความกลัว ยศของผู้นั้นย่อมเสื่อม เหมือนพระจันทร์ข้างแรมฉะนั้น”

ส่วนบุคคลใดวินิจฉัยโดยไม่มีอคติ คำวินิจฉัยนั้นย่อมเป็นไปเพื่อความถูกต้อง ย่อมเจริญด้วยยศ ดังที่แสดงไว้ในสูตรเดียวกันว่า “ผู้ใดไม่ประพฤติกว้างธรรม เพราะความรัก ความชัง ความหลง ความกลัว ยศของผู้นั้นย่อมเต็มเปี่ยม ดุจพระจันทร์ข้างขึ้นฉะนั้น” ดังกล่าวแล้ว

คำว่า “อคติ” เป็นคำนามภาษาบาลีเพศหญิง แปลว่า “ความลำเอียง ความไม่ยุติธรรม อันหมายถึง ฐานะอันไม่พึงถึง ทางแห่งความประพฤติที่ผิด ความไม่เที่ยงธรรม ความลำเอียง มี ๔ ประการนับแต่โบราณกาลมาแล้วจะหาความถูกต้องเป็นธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนมากนั้นมีน้อยกว่าน้อย ส่วนหนึ่งมักจะเป็นไปตามความพอใจของตนเองเหมือนสุนัขจึงจอกตัวนั้นที่บังเอิญได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในคดีแบ่งปลาตะเพียน^{๗๘} การทำหน้าที่โดยมีอคติในใจเมื่อมีความจำเป็นต้องตัดสินความ จึงเกิดความไม่ชอบธรรมขึ้น ดังสองเรื่องที่ยกขึ้นมาข้างต้นนั้น

^{๗๘}มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, พระธัมมปัทมฐาคาถาแปล ภาค ๖, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๙-๑๓.

๓.๔.๔ เกณฑ์ตัดสินทางพุทธจริยศาสตร์

อะไรคือความดี อะไรคือความชั่ว อะไรคือความถูก และอะไรคือความผิด เป็นปัญหาทางจริยศาสตร์ นักปราชญ์ทางจริยศาสตร์ยังมีความเห็นไม่ตรงกัน สายหนึ่งเห็นว่า เจตนาเป็นตัวบ่งถึงกรรม การกระทำของคน การพูดของคน เราจะตัดสินว่าดีหรือชั่ว เราดูที่เจตนา ถือเจตนาดี ถือเป็นดี ถ้าเจตนาร้ายถือเป็นชั่ว ตัวการกระทำ และผลของการกระทำไม่เป็นเกณฑ์ตัดสิน^{๗๙} ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ตัดสินทางจริยศาสตร์ มาตรการในการทำความดีความชั่วของมนุษย์ มีกลุ่มแนวคิดได้เสนอมาตรการไว้ ๔ กลุ่ม ได้แก่ สัมพัทธนิยม สัมบูรณ์นิยม มโนธรรมสัมบูรณ์ ประโยชน์นิยม^{๘๐} สรุปได้ว่า สัมพัทธนิยม ความดีไม่ใช่สิ่งตายตัว ความดีต้องสัมพันธ์กับสิ่งอื่นมากมาย เช่น เกี่ยวข้องกับบุคคล เกี่ยวข้องกับประเพณี จารีต และวัฒนธรรมที่มนุษย์สร้างกันมาก ซึ่งเป็นความจริงแห่งหนึ่งในโลก ถ้าเทียบกับหลักทางพระพุทธศาสนา สัมพัทธนิยมอยู่ในระดับโลกียวิสัย หรือชั้นสมมุติบัญญัติ ในขณะที่สัมบูรณ์นิยม ที่ถือว่าความดีต้องตายตัว ไม่มีเงื่อนไข ไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งใด ถือความถูกต้องตามที่ เป็นจริง เหมือนเกลือต้องเค็ม ไฟต้องร้อน ถ้าเทียบกับหลักการทางพระพุทธศาสนา สัมบูรณ์นิยมอยู่ในระดับโลกุตตรวิสัย ส่วนมโนธรรมสัมบูรณ์ที่ใช้ความสำนึกรู้สึกผิดชอบชั่วดีมาตัดสินนั้น ถือว่าเป็นเกณฑ์หนึ่ง เหมือนสัมพัทธ์ที่ ๖ แต่ปัญหาก็คือว่า มโนธรรมที่แต่ละคนสั่งสมมาจากประสบการณ์ไม่เหมือนกัน จึงตัดสินไม่เหมือนกัน ซึ่งเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว มโนธรรมมีทั้งลักษณะสากลและไม่สากล เช่นเดียวกับสัมพัทธนิยม และสัมบูรณ์นิยม^{๘๑} ส่วนประโยชน์นิยม ถือว่า ผลที่เกิดจากการกระทำสำคัญกว่าเจตนาหรือแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการกระทำ^{๘๒} จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ตัดสินทางจริยศาสตร์นั้นค่อนข้างจะมีหลากหลาย และแตกต่างกันไปดังกล่าวมา

สำหรับเกณฑ์ตัดสินความถูกผิดทางจริยธรรมของพุทธจริยศาสตร์ เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินการกระทำว่า ทำอย่างไรดี ทำอย่างไรชั่ว ทำอย่างไรถูก ทำอย่างไรผิด แต่ถ้าวิเคราะห์หาคำว่าดี ชั่ว ถูก ผิด ในแง่ธรรมชาติ ระดับสูงสุด (สสาร) แล้ว คำว่า ดี ชั่ว ถูก ผิด ในธรรมชาติจะไม่มีสิ่งเหล่านี้ จะมีเพียงคำว่า “อาการ” เช่น อาการรวมกันของสสาร อาการแยกสลายออกจากกันของสสาร อาการร้อน อาการเย็น อาการที่ดำรงอยู่ และอาการที่ดำเนินไปอยู่ของสสาร แต่จะมีอาการอย่างไร รูปแบบใดก็ตาม ธรรมชาติก็จะมีแต่เพียงอาการมีอยู่ เป็นอยู่ และเปลี่ยนแปลงไปอยู่ จะไม่มีการเกิดขึ้นใหม่ มีแต่อาการรวมกันของสสาร และอาการแยกสลายออกจากกันของสสาร จะไม่มีการตายของสสาร เพราะธรรมชาติเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง การกระทำทุกอย่างของมนุษย์ในแง่ธรรมชาติระดับนี้ แล้วไม่มีความผิดและไม่มีความถูกต้องอะไร ถึงแม้ว่ามนุษย์จะเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ

^{๗๙}วศิน อินทสระ, **จริยศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญกิจ, ๒๕๒๙), หน้า ๒๖.

^{๘๐}มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, **ปรัชญาเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นวสารสินการพิมพ์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๓.

^{๘๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔-๑๒๕.

^{๘๒}อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๔.

แต่ที่มนุษย์ต้องทำความดี เพราะมันเป็นสิ่งที่ดีสำหรับมนุษย์ เป็นสิ่งที่ดีสำหรับธรรมชาติ ทำให้มนุษย์มีสันติสุข แต่ถ้าวิเคราะห์ดูให้ลึกซึ้งแล้ว “อาการร้อนพอดิ อาการเย็นพอดิ” สำหรับมนุษย์เป็นสิ่งที่ดีสำหรับมนุษย์ “อาการร้อนมาก ๆ” ทำให้สสารแยกสลายออกจากกัน ถ้าเป็นมนุษย์ก็ทำให้มนุษย์ตาย การตายเป็นสิ่งที่ไม่ดีหรือชั่วของมนุษย์ อาการเย็นมาก ๆ ทำให้สสารรวมกัน อากาศเย็นมาก ๆ ทำให้มนุษย์แข็งตาย การแข็งตายเป็นสิ่งที่ไม่ดีหรือชั่วของมนุษย์ ดังนั้น คำว่า ดี ชั่ว ถูก ผิด จึงเป็นสสารพื้นฐานที่รวมกันเป็นสิ่งที่ต่าง ๆ แล้วเกิดเป็นสิ่งที่ดีและสิ่งที่ชั่วตามมา^{๘๓} การที่จะใช้การกระทำเป็นหลักเกณฑ์ว่า การกระทำอย่างไรดี การกระทำอย่างไรชั่ว การกระทำอย่างไรถูก การกระทำอย่างไรผิด การกระทำอย่างไรควร และการกระทำอย่างไรไม่ควรนั้น ในทางพระพุทธศาสนา เรียกการกระทำว่า กรรม ซึ่งหมายถึงการกระทำที่ประกอบด้วยเจตนา คำว่าเจตนา ได้แก่ ความตั้งใจ ความตั้งใจ การเลือกตัดสินใจในการที่จะกระทำ หรือเจตนาเป็นตัวนำ เป็นตัวการ เป็นตัวบังคับ เป็นแก่นหลักในการริเริ่ม ในการปรุงแต่งสร้างสรรค์ทุกสิ่งทุกอย่างของการกระทำและกำหนดทิศทางทั้งหมดของมนุษย์ จึงกล่าวได้ว่า เจตนาเป็นตัวหลักของการกระทำ^{๘๔} หากการกระทำนั้น ๆ ปราศจากเจตนาเสียแล้วในทางพระพุทธศาสนาจะไม่เรียกว่าเป็นกรรม เช่น นายแดงนอนหลับละเมอว่าได้ต่อสู้กับผู้ร้าย โดยใช้เท้าเตะผู้ร้าย ๑ ที เพื่อป้องกันตัวเอง แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกเตะกลายเป็นภรรยาของนายแดงที่นอนหลับอยู่ข้าง ๆ กรณีนี้การกระทำของนายแดงจะไม่ถือว่าเป็นกรรม เพราะปราศจากเจตนา เป็นต้น

พุทธจริยศาสตร์แสดงเกณฑ์ตัดสินความดี ความชั่ว ไว้ ๒ เกณฑ์ ได้แก่ ๑. เกณฑ์ตัดสินหลัก ๒ เกณฑ์ และ ๒ เกณฑ์ตัดสินรอง ๓ เกณฑ์ อธิบายได้ว่า เกณฑ์ตัดสินหลัก กำหนดไว้ ๒ ประการ คือ เกณฑ์หลักข้อที่ ๑ กำหนดเอามูลเหตุแห่งการทำดีทำชั่วทั้งปวงเป็นเกณฑ์ตัดสิน เกณฑ์หลักข้อที่ ๒ กำหนดการพิจารณาจากมูลเหตุที่พิจารณาตามสถานะว่า เป็นสภาพที่เกื้อกูลแก่ชีวิตจิตใจหรือไม่^{๘๕} เป็นต้น ส่วนเกณฑ์ตัดสินรอง ให้คำนึงถึงความยอมรับทางสังคมและคุณภาพชีวิตของคนที่ปฏิบัติธรรม เป็นคนมีคุณธรรม จริยธรรม และเป็นวิญญูชนที่จะชมหรือตำหนิ กำหนดไว้ ๓ ประการ คือ ๑. การใช้มโนธรรม หมายถึง ความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดีของตนเองพิจารณาว่า การที่ทำเช่นนั้นตนเองดีเทียบตนเองหรือไม่ เสียความเคารพหรือไม่ ๒. พิจารณาการยอมรับของวิญญูชนหรือนักปราชญ์บัณฑิตว่าเป็นสิ่งที่เขายอมรับหรือไม่ ชื่นชมสรรเสริญ หรือตำหนิติเตียนอย่างไร ๓. พิจารณาลักษณะและผลของการกระทำต่อตนเองว่ามีประโยชน์สุข หรือเป็นไปเพื่อโทษทุกข์แก่ตนเองและสังคมอย่างไร^{๘๖} ทั้งเกณฑ์ตัดสินหลักและเกณฑ์ตัดสินรองดังกล่าวนี้ เป็นเกณฑ์ตัดสินในทางพุทธจริยศาสตร์ว่าสิ่งใดดี สิ่งใดชั่ว สิ่งใดถูก และสิ่งใดผิด ซึ่งถือว่ามี ความชัดเจนในหัวข้อธรรมนั้น ๆ เอง

^{๘๓}พระเทพวินทร์ เทวินโท, **แก่นพุทธจริยศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., ๒๕๔๙), หน้า ๑๒๗.

^{๘๔}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑.

^{๘๕}มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, **พุทธจริยศาสตร์กับปัญหาสังคมร่วมสมัย**, (พระนครศรีอยุธยา : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๖๑.

^{๘๖}พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), **พุทธธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗๙.

การพูดว่า การกระทำของมนุษย์ถูกหรือผิด หรือว่าทั้งถูกและผิด จะใช้ได้หรือมีความหมาย ก็เฉพาะเมื่อมนุษย์มีเสรีภาพที่จะทำภายในขอบเขตของเงื่อนไขที่เป็นเหตุเป็นผลของกันและกันเท่านั้น ถ้าว่าการกระทำของมนุษย์เป็นเพียงการตอบสนองสิ่งเร้า หรือเป็นเพียงผลสะท้อนของมรดกทางกาย หรือว่าถูกกำหนดอย่างสิ้นเชิงโดยอดีตทางจิตของเขาเอง การกระทำของเขาก็กล่าวไม่ได้ว่าถูกหรือผิด เพราะเขาถูกบังคับให้ทำ หรือว่าไม่มีเสรีภาพในการกระทำ ด้วยเหตุนี้ การกระทำของมนุษย์จะถือว่าถูกหรือผิดได้ ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นแม้ว่าจะถูกสถานการณ์บางอย่างกำหนดให้ตัดสินใจทำ แต่เขาจะต้องทำโดยไม่ถูกบังคับให้กระทำ และมีเสรีภาพในการกระทำ^{๘๗} จึงจะกล่าวได้ว่าการทำนั้นเป็นกรรมตามหลักของพุทธปรัชญา และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วผู้กระทำเองจะต้องได้รับผลแห่งกรรมนั้นอย่างแน่นอน เพียงแต่จะช้าหรือเร็วเท่านั้น และนี่คือหลักกฎแห่งกรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท

ในบพนี้ ได้ยกหัวข้อธรรมที่เกี่ยวกับความยุติธรรมและการลงโทษในทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาทมานำเสนอไว้ เริ่มตั้งแต่อภิไต่ย ๓ ประการ โดยเน้นในเรื่องธรรมาภิไต่ยที่แบ่งเป็นธรรมฐิติ (ผู้ทรงธรรม) ธรรมนิตติ (ระบบที่เป็นธรรม) และธรรมมติ (ความเห็นที่เป็นธรรม) เป็นหลัก เพราะเกี่ยวพันโดยตรงกับผู้ใช้อำนาจทางกฎหมาย หลักในเรื่องของประโยชน์ที่จะเกิดแก่การลงโทษ การลงโทษตามพระธรรมวินัยของพระสงฆ์ หลักการวินิจฉัยสั่งการ ที่จำเป็นต้องมีคือต้องปราศจากอคติ ๔ ซึ่งผู้วิจัยจะนำหลักการทางพุทธปรัชญาดังกล่าวนี้ไปวิเคราะห์ให้เห็นว่า พุทธปรัชญาเถรวาทมีทรรศนะอย่างไรเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน

^{๘๗}เค.เอ็น.ชยติลเลเก, สุเชาน์ พลอยชุม เรียบเรียง, **จริยศาสตร์แนวพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๓๒.

บทที่ ๔

ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย ในทรยศนะพุทธปรัชญาเถรวาท

ความยุติธรรมมีหลายด้านทั้งความยุติธรรมทางสังคม ความยุติธรรมตามธรรมชาติ และ ความยุติธรรมตามกฎหมาย เป็นต้น ดังได้นำเสนอมานี้แล้ว โธมัส ฮ็อบส์ กล่าวว่า “ในสภาวะธรรมชาติ ซึ่งปราศจากรัฐบาลนั้น ไม่มีเกณฑ์ที่จะตัดสินว่าอะไรคือความยุติธรรมหรืออยุติธรรม อะไรผิดอะไร ถูก พฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละบุคคล ดังนั้น ความยุติธรรมหรืออยุติธรรม จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีข้อตกลงหรือสัญญากันแล้ว ผลของการทำสัญญาประชาคมเป็นสิ่งที่ ก่อให้เกิดอำนาจร่วม เมื่อมีอำนาจร่วมก็มีกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นคำสั่งขององค์อธิปัตย์ ซึ่งกำหนด ขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์ทุกคนปฏิบัติตามสัญญา ผู้ละเมิดกฎหมายจึงเป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาซึ่งความ อยุติธรรมก็เกิดขึ้น และความหมายของคำว่าอยุติธรรมก็ไม่มีอะไรมาไปกว่าการไม่ปฏิบัติตาม สัญญา สำหรับความยุติธรรมนั้นก็คือสิ่งที่ไม่อยุติธรรม (unjust) นั่นเอง”^๑ ข้อนี้ถือเป็นความยุติธรรม ตามกฎหมาย การตัดสินว่าสิ่งใดยุติธรรมหรือไม่ ย่อมมีเกณฑ์ในการตัดสินทั้งสิ้น แม้แต่เกณฑ์การ ตัดสินทางศีลธรรมก็มุ่งไปทางคุณค่า ไม่ใช่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการตัดสินทางวิทยาศาสตร์ การ ตัดสินทางข้อเท็จจริงคือตัดสินว่าอะไรเป็นอะไร (what is) ส่วนการตัดสินทางคุณค่านั้นมุ่งไปในทาง ว่า ควรจะเป็นอย่างไร (what ought to be)^๒ และการตัดสินทางคุณค่าดังกล่าวจำเป็นต้องมีกรอบ กฎ หรือกติกา เป็นตัวพิจารณา สมภาร พรหมทา กล่าวว่า การอยู่ร่วมกันเป็นสังคม กติกาในการอยู่ ร่วมกันถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญเป็นอันดับแรก การอยู่ร่วมกันอาจเปรียบได้กับการเล่นเกม เราต้องมี กติกา เกมที่ปราศจากกติกาจะไม่ใช่เกม บทบาทของกติกาคือการกำหนดระเบียบแบบแผนว่า อะไร คือสิ่งที่ผู้เล่นเกมทั้งหลายสามารถกระทำได้ และอะไรคือสิ่งที่ต้องห้ามมิอาจกระทำได้ ซึ่งการเล่นเกมน ก็ต้องอยู่ในกรอบกติกาที่ตกลงร่วมกัน กติกาในที่นี้ได้แก่หลักเกณฑ์ คือ หลักหรือแนวทางที่กำหนด ขึ้นเพื่อให้ประพฤติปฏิบัติตาม^๓ หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น การลงโทษ ทางวินัยแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนจะยุติธรรมหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการตัดสิน และ หลักเกณฑ์ที่ควรจะเป็น คือสิ่งใดและควรเป็นอย่างไร จากนั้นไปจะวิเคราะห์ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความ ยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยของแต่ละฝ่าย เอกภาพวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ระบบวินัย ข้าราชการฝ่ายพลเรือน วิเคราะห์ความยุติธรรมการลงโทษทางวินัยในทรยศนะพุทธปรัชญาในมิติที่ เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอคุณค่าของพุทธปรัชญาต่อความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยต่อไป

^๑เสถียร หอมขจร, **ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม ๒**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

^๒วศิน อินทสระ, **จริยศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญกิจ, ๒๕๒๙), หน้า ๑๓๑.

^๓ซีเอ็ดยูเคชั่น, **พจนานุกรมไทย ฉบับทันสมัย**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็ม เอ เอ็ม พรินติ้ง จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๕๗๔.

๔.๑ วิเคราะห์ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนในปัจจุบันมีความยุติธรรมหรือไม่ เป็นประเด็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาตลอด นับตั้งแต่มีการวางระบบวินัยข้าราชการพลเรือนขึ้นในประเทศไทย ขอให้ยอมรับไว้ก่อนว่า การวางระบบวินัยในยุคแรกอันเป็นแม่แบบถึงปัจจุบันยังขาดกรอบในการบริหารบ้านเมืองในด้านวินัยข้าราชการว่าจะให้ระบบวินัยอยู่จุดใด แนวคิดในเวลานั้นคงเพียงต้องการแยกวินัยออกมาจากอาญาและวินัยข้าราชการฝ่ายทหารตามพระดำริของจอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ซึ่งดูเหมือนจะไม่มีแนวคิดในทางศาสนาใด ๆ โดยเฉพาะพุทธปรัชญาเป็นฐานกำหนดแต่อย่างใด เพียงเพราะต้องการแยกให้เห็นชัดเจนระหว่างวินัยกับอาญาว่า วินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ส่วนอาญาเป็นอำนาจของกระบวนการยุติธรรม จากการร่างกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนครั้งแรกเห็นได้ชัดว่าส่วนหนึ่งนั้นเป็นแนวคิดของนายอาร์.เกียง ที่ปรึกษากรมร่างกฎหมาย ชาวฝรั่งเศส ซึ่งน่าจะมีอิทธิพลต่อการยกร่างอยู่น้อยและเป็นแนวคิดตะวันตก ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าแนวคิดในทางศาสนาหรือพุทธปรัชญาจะมีได้อย่างไร และเมื่อไม่นานมานี้ระบบวินัยของข้าราชการถูกแทรกแซงด้วยอำนาจภายนอกกระบวนการวินัย ด้วยการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยห้ามผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจการสอบสวนก่อนลงโทษทางวินัยที่มีอยู่เดิม แต่ให้ใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งลงโทษเลย ถือเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาครั้งสำคัญหรือไม่ เพราะต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะวินัยอย่างร้ายแรง ที่มีการออกคำสั่งตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก และดูเหมือนว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษาของรัฐบาลในการตรากฎหมาย ไม่ได้วางแผนและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับวินัยไว้เป็นการเฉพาะ เพราะไม่มีหน่วยงานภายในสำหรับรับผิดชอบเรื่องนี้ต่างหาก ทำให้ขาดการวางระบบกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางวินัยที่ให้เป็นการอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามแนวคิดเดิม ยิ่งกว่านั้นองค์อธิปัตย์ก็ยังมิได้มีการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อให้เกิดเอกภาพภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่าองค์กรใดต้องการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะของตนก็สามารถทำได้ ดังนั้น ต่อไปนี้จะวิเคราะห์ถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในปัจจุบันว่ามีความยุติธรรมหรือไม่ เป็นข้อ ๆ เริ่มจากฝ่ายที่วางกว่าด้วยระบบวินัย ฝ่ายที่ตราฎีกอื่นนอกเหนือระบบวินัย และฝ่ายที่มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาซึ่งเห็นต่าง ดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ ฝ่ายบังคับตามกฎหมายว่าด้วยระบบวินัย

วินัยข้าราชการมีความสำคัญมากในการบริหารงานของประเทศ หากข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวข้าราชการ และมีผลกระทบต่อรัฐบาลโดยตรง จุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยก็เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยมีหลักที่ควรคำนึงในการพิจารณาความผิด ได้แก่ หลักนิติธรรม และหลักมโนธรรม ส่วนหลักในการพิจารณากำหนดโทษ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักประโยชน์ของทางราชการ และต่อไปนี้เป็นความพยายามตรากฎหมายของฝ่ายวางกว่าด้วยระบบวินัยเพื่อให้เกิดความ

ยุติธรรม และในข้าราชการฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทก็มักจะกำหนดคล้ายกัน ประการแรก การข่มขู่ ความผิดทางวินัย กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาปรับค่าเสียหาย หรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ หากจะกล่าวไปอีกก็คือให้มั่นใจเสียก่อนว่ามีมูลกระทำผิดวินัยจึงจะดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ ดูเหมือนจะเป็นการประกันความยุติธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร ประการที่สอง กำหนดว่าการสอบสวนทางวินัย หากมีกรณีอื่นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า หากเป็นวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควร แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะถูกนำไปขยายความในกระบวนการสอบสวนว่าทำอะไรถึงจะเกิดความยุติธรรม จุดนี้ยังมีข้อถกเถียงอยู่ไม่น้อย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ประการที่สาม กำหนดให้การลงโทษทางวินัยต้องทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษ ต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัย ในกรณีใดและตามมาตราใด ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจอยู่มาก ประการที่สี่ กำหนดว่าการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยกำหนดให้มีการรายงานเพื่อตรวจสอบว่าเมื่อสั่งลงโทษแล้วจะต้องรายงานการลงโทษหรือรายงานการดำเนินการทางวินัยไปให้องค์กรกำกับมาตรฐานได้พิจารณาการลงโทษนั้นว่าเหมาะสม ถูกต้องและยุติธรรมหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว ต้องมีการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรมหรือไม่ และมีคำถามว่าการตรวจสอบขององค์กรกำกับมาตรฐานนั้น เกิดความยุติธรรมจริงหรือ ประการที่ห้า แนวคิดในการพิจารณาความผิดทางวินัย มีการวางกฎว่าด้วยระบบวินัยโดยกำหนดหลักการไว้ ๒ หลัก คือ หลักนิติธรรม และหลักมโนธรรม ประการที่หก แนวคิดในการกำหนดโทษ ได้วางวัตถุประสงค์ ๔ ประการ คือ ๑. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ๒. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ ๓. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ๔. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยใช้แนวคิด ๔ หลัก คือ ๑.หลักนิติธรรม ๒.หลักมโนธรรม ๓. หลักความเป็นธรรม ๔.หลักประโยชน์ของทางราชการ ทั้ง ๖ ประเด็นดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าฝ่ายวางกฎว่าด้วยระบบวินัยได้พยายามอย่างยิ่งที่จะให้เกิดความยุติธรรมเมื่อมีการลงโทษทางวินัย ถือเป็นความพยายามที่มีมาอย่างต่อเนื่องเริ่มแต่มีระบบวินัย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎเหล่านี้ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้มีผลสะท้อนกลับมาว่าหาได้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริงไม่ เพราะมีข้อถกเถียงที่บ่งบอกถึงการปฏิบัติว่ามีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการวางระบบ กล่าวคือ การปฏิบัติตามกฎหมายมีความยุ่งยาก ซับซ้อน เข้าใจยาก ลำบาก ไม่เป็นธรรมในกระบวนการทางวินัย กฎวินัยเป็นทั้งสารบัญญัติและวิธีบัญญัติรวมอยู่ด้วยกันจึงไม่ง่ายสำหรับผู้ที่ไม่ได้ใช้เป็นปกติเมื่อต้องเข้าสู่กระบวนการทางวินัย ขั้นตอนการปฏิบัติยังมีความบกพร่องอยู่มาก การออกกฎวินัยเข้าทำนอง “คนเขียนไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้เขียน” กฎถูกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา บางครั้งการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันกลับถูกใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่างกัน เหลือมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ เนื่องจากขึ้นอยู่กับอัตวิสัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งยากที่จะปฏิเสธและทุกประเด็นที่กล่าวมานั้นล้วนเป็นปัญหาข้อเท็จจริงในระบบวินัยปัจจุบันที่แสดงให้เห็นว่ายังไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามเจตนารมณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้

๔.๑.๒ ฝ่ายบังคับตามกฎหมายอื่นนอกเหนือระบบวินัย

นับตั้งแต่การวางระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๑ การใช้อำนาจทางวินัยจะเป็นอำนาจโดยผู้บังคับบัญชา ดังคำกล่าวที่ว่า “วินัยคือกฎบ้าน อาญาคือกฎเมือง” การปฏิบัติตามกฎวินัยดูเหมือนจะเดินไปได้ด้วยดี อาจจะถูกกระทบกระทั่งเปลี่ยนด้วยเหตุผลที่กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนนั้นบ้างก็ตาม เมื่อถึงจุดหนึ่งต้องมีการปรับปรุงพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นในส่วนที่คิดว่ายังไม่ดีหรือยังไม่อำนวยความสะดวกดีพอ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น ทำให้เกิดการปฏิบัติตามกฎอื่นนอกเหนือระบบวินัย อาจมีคำถามว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่เดิมหรือไม่ เพราะห้ามผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ข้อความนี้ปรากฏในกฎหมาย ป.ป.ช. อย่างชัดเจน ทั้งที่อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอันถือเป็นต้นน้ำของกระบวนการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนแต่ละครั้ง ผู้บังคับบัญชาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่เสียก่อน โดยเฉพาะวินัยอย่างร้ายแรง จึงจะสามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ แต่การบัญญัติกฎหมาย ป.ป.ช. ดังกล่าว เท่ากับเป็นการตัดอำนาจการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาเสียสิ้น และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยรับรองอำนาจของ ป.ป.ช. ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีกหรือแม้แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ยังมีคำวินิจฉัยรับรองอำนาจของ ป.ป.ช. ไว้ว่า แม้การกระทำความผิดนั้นผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปแล้ว หาก ป.ป.ช. ชี้มูลว่าเป็นวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องเดียวกันนั้น ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งลงโทษในความผิดนั้นได้อีก ไม่ถือเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อน เพราะเกิดจากกฎหมายคนละฉบับ โดยก่อนหน้านั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติในบางเรื่องจำกัดอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่า การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ ไม่ว่าจะเป็กฎหมาย ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะรัฐมนตรี ต่างประสานเสียงเป็นหนึ่งเดียวในลักษณะที่ว่า “ทุจริตต้องลงโทษไล่ออก” เท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเป็นประการอื่นได้อีก

ขอกล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมาย ป.ป.ช. ว่ามีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการอย่างไร เมื่อดูจากหมายเหตุท้ายกฎหมายที่ให้เหตุผลในการตราว่า “...โดยที่มาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่...ไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ...ทุจริตต่อหน้าที่...ซึ่งมาตรา ๓๓๑ บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ...การทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา...”^๔ ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้น

^๔พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒, (๒๕๔๒, ๑๗ พฤศจิกายน), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๑๑๔ ก/หน้า ๔๑.

เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ป.ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งปรากฏในมาตรา ๑๒๘-๑๓๒^๕ แห่งกฎหมาย ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต และยังมีหน่วยตรวจสอบที่มีลักษณะคล้าย ป.ป.ช. นั่นก็คือ ป.ป.ท.ตามกฎหมายมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต^๖ แต่จะแยกดำเนินการต่อข้าราชการชั้นผู้น้อย และอีกหนึ่งหน่วยตรวจสอบซึ่งเป็นที่รู้จักกันในวงกว้าง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. ตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน^๗ ที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้มากมาย แต่อำนาจมีค่อนข้างจำกัด และจะวิเคราะห์เฉพาะความยุติธรรม อันเกิดจากกฎหมาย ป.ป.ช.เท่านั้น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้สรุปอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวินัยไว้ ซึ่งขอย้ำเสนออีกครั้งว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย... กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณีพิจารณาดำเนินการ... โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย...”^๘ เท่าที่ยกสาระสำคัญในต้วบทนี้ขึ้นมา เพราะเห็นความผิดปกติแฝงอยู่อย่างน้อย ๕ ประเด็น คือ ๑. การตั้งกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชามาแต่เดิม แต่การตรากฎหมายก้าวล่วงอำนาจผู้บังคับบัญชาเช่นนี้ ถูกต้องชอบธรรมตามที่ควรจะเป็นหรือไม่ ๒. การตรากฎหมาย ป.ป.ช. โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการปราบโกงอย่างเดียวยุติธรรมจริงหรือไม่ ๓. การปราบโกงตามกฎหมาย ป.ป.ช. ได้ผลตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงหรือไม่ ๔. ข้าราชการต่างประเภท แต่ถูกปฏิบัติแตกต่างกันในมาตราเดียวกันเป็นสองมาตรฐานหรือไม่ ๕. ประสบการณ์ด้านวินัยของหน่วยตรวจสอบเพียงพอหรือไม่ ลองมาพิจารณาทีละประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง การตั้งกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชามาแต่เดิม แต่การตรากฎหมายก้าวล่วงอำนาจผู้บังคับบัญชาเช่นนี้ ถูกต้องชอบธรรมตามที่ควรจะเป็นหรือไม่ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการตรากฎหมาย ป.ป.ช. แล้ว จะเห็นว่าเป็นเจตนาที่แน่นอน เพราะต้องการให้บ้านเมืองพัฒนาไปในทางที่ถูกที่ควร ปราศจากการทุจริตคดโกงในระบบราชการซึ่งมีข้าราชการเป็นตัว

^๕เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑.

^๖พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑, (๒๕๕๑, ๒๔ มกราคม), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕/ตอนที่ ๒๑ ก/หน้า ๑.

^๗พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒, (๒๕๔๒, ๑๘ พฤศจิกายน), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๑๑๕ ก/หน้า ๑/๑๘.

^๘เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑.

จักรสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ และสถานการณ์การศอกโงงในเวลานั้นต้องยอมรับว่าอยู่ในขั้นวิกฤติงบประมาณของประเทศสูญหายไปไม่น้อยจากพฤติกรรมดังกล่าวตั้งแต่ระดับบน คือรัฐบาลถึงระดับล่างสุดคือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติ ข้อมูลนี้สามารถหาได้โดยทั่วไปทั้งที่ปรากฏผู้กระทำและไม่ปรากฏตัวผู้กระทำ ดังนั้น เจตนาธรรมดังกล่าวจึงถือว่าเป็นเจตนาที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม การปราบโกงโดยการตรากฎหมาย ป.ป.ช.ขึ้นมาในลักษณะนี้ เป็นการดำเนินการที่ผิดแบบธรรมเนียมของระบบวินัยที่ถือกันมาเป็นระยะเวลายาวนานว่า “วินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา” เข้าใจว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกระดับในการตรากฎหมายครั้งนั้นมิได้ให้ความสำคัญกับธรรมเนียมข้อนี้ ทำให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาครั้งสำคัญ อันที่จริงการปราบโกงผ่านกระบวนการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้นสามารถกระทำได้อยู่แล้ว อยู่ที่ว่าจะมีความจริงใจและจริงจังแค่ไหนจากองค์กรอัยการ แต่แทนที่จะใช้ระบบที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพกลับสร้างระบบใหม่ขึ้นมาซ้อนทับกับระบบเดิม ทำให้เกิดความอึดอัดเหลือเกิน ผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ช.เองที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาที่ถูกปิดปากไม่ให้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษ หรือแม้แต่ผู้ถูกส่งลงโทษก็ตามที่ ย่อมไม่เกิดผลดีกับทุกฝ่าย

ประเด็นที่สอง การตรากฎหมาย ป.ป.ช.โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการปราบโกงอย่างเดียวยุติธรรมจริงหรือ ข้อนี้ผู้วิจัยขออัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๓๓ ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ ตอนหนึ่ง ความว่า “... กฎหมายนั้น ไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่ใช้เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมาย และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ว่าขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย...”^๙ แต่เมื่อมีการตรากฎหมาย ป.ป.ช.มาบังคับใช้แล้ว จะเห็นว่ามีกรับรองอำนาจของ ป.ป.ช. ทั้งศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ ว่า ผู้บังคับบัญชาไม่อาจเปลี่ยนฐานความผิดที่ ป.ป.ช.ชี้มูลแล้วให้เป็นฐานอื่นได้ หรือแม้แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีความเห็นเรื่องเสรีจที่ ๑๕๘/๒๕๕๑ สรุปว่า ป.ป.ช.มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการได้ทุกฐานความผิด อันเป็นเหตุให้ไปสอดรับกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ว่า ข้าราชการที่ทุจริตเงินของทางราชการไปแล้ว แม้จะนำเงินมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดก็ไม่อาจลงโทษในสถานปลดออกได้ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษในสถานไล่ออกเท่านั้น นั่นก็คือ การลงโทษฐานทุจริตต้องเดินตามหลักนิติธรรมอย่างเดียว ผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้หลักอื่นได้ ทั้งที่หลักในการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการ จะมีอยู่ ๒ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม และหลักมโนธรรม แต่หากมีการทุจริตแล้วหลักมโนธรรมจะไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเลยแม้แต่น้อย ดังเรื่องที่ยกขึ้นมาในตอนต้นว่า “ข้าราชการหญิงผู้หนึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ได้รับเงินของประชาชนที่นำมาชำระภาษี แต่ยังไม่ได้นำเงินฝากคลังตามระเบียบของทางราชการ ปรากฏมีโทรศัพท์

^๙พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๓๓ ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

จากญาติแจ้งว่ามารดาของเจ้าหน้าที่ผู้นี้ประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์ได้รับบาดเจ็บสาหัสขณะนี้อยู่ที่โรงพยาบาลซึ่งต้องทำการผ่าตัดด่วน ไม่เช่นนั้นผู้ป่วยอาจเสียชีวิต การผ่าตัดต้องใช้เงินมาก เหตุการณ์คับขันไม่อาจหาเงินจำนวนมากมาจ่ายได้ แม้พยายามวิ่งเต้นหาหีบยืมแล้วก็ตาม สุดท้ายตัดสินใจนำเงินภาษีที่ประชาชนมาชำระไปจ่ายเป็นค่าผ่าตัดให้กับมารดา เงินสดส่วนที่เหลือได้ฝากเข้าคลังตามระเบียบ มารดาของเจ้าหน้าที่ผู้นี้รอดชีวิตจากการผ่าตัด หลังจากนั้นนำเงินไปจ่ายเป็นค่าผ่าตัดให้มารดา ๒ วัน เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้ฝากเงินสดเข้าคลังคืนจนครบตามจำนวน จากนั้นมีการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาว่า พบยอดเงินของหน่วยงานไม่ถูกฝากเข้าคลังตามระเบียบ ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงซึ่งมีผลกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีผู้นี้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนในเวลาต่อมา ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าพฤติการณ์ครบองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” โทษที่เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้รับคือถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ เพราะความที่ตนเองเป็นลูกกตัญญู เรื่องลักษณะนี้แม้ในการปฏิบัติของ ป.ป.ช.ผลก็จะออกมาในลักษณะเดียวกัน คือไล่ออกจากราชการ การตรากฎหมายอันเป็นหลักนิติธรรมในลักษณะนี้ยุติธรรมจริงหรือ เพราะไม่ขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงแต่อย่างใด นับเป็นบทกฎหมายที่เคร่งครัด (Jus Strictum) เกินไปหรือไม่ หมายความว่า บทกฎหมายที่บัญญัติว่าเหตุการณ์ที่กำหนดไว้โดยชัดเจนและแน่นอน จะส่งผลในทางกฎหมายอันหนึ่งโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทั้งสิ้น บทกฎหมายที่เคร่งครัดจึงเป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดขึ้นโดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมเป็นรายกรณีทั้งสิ้น^{๑๐} มีคำกล่าวว่า สุดยอดหรือการใช้กฎหมายอย่างละเอียดอ่อนไม่ใช่กฎหมาย คือ หลักกฎหมายต้องไม่ใช่อย่างสุดโต่งโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมและความเหมาะสม (Apices juris non sunt jura)^{๑๑} ซึ่งอันที่จริง กรณีตัวอย่างข้างต้น ควรใช้บทกฎหมายที่ยุติธรรม (Jus Aequum) หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้ผู้พิพากษา (ผู้ใช้กฎหมาย) มีดุลพินิจบางประการที่จะวินิจฉัยให้ผลในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น หรือบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมิได้บังคับว่าผลในทางกฎหมายอันใดอันหนึ่ง จะต้องเกิดจากเหตุการณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แคบ ๆ ทีเดียว เพื่อจะได้มีคำพิพากษา (คำตัดสิน) โดยเจตจำนงที่ดี คือที่เป็นความยุติธรรม จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายยุติธรรมเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นอย่างยืดหยุ่นได้ ความยืดหยุ่นนี้อาจอยู่ที่องค์ประกอบของกฎหมายหรืออยู่ที่ผลในทางกฎหมายก็ได้^{๑๒} หากการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้นี้เป็นไปตามหลักการนี้ไซ้ร่ ย่อมเกิดความดีงามอย่างแน่นอน เพราะการถูกลงโทษไล่ออกจากราชการย่อมเกิดผลกระทบในวงกว้าง ไม่เพียงแต่ผู้ถูกสั่งลงโทษเท่านั้น ดังภาษิตกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมเป็นกุศลอันประเสริฐและเป็นที่

^{๑๐}หยุด แสงอุทัย, แก๊ไขและปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอช.เอ็น.กรุ๊ป จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๗๔.

^{๑๑}พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, **รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๖๙.

^{๑๒}หยุด แสงอุทัย, แก๊ไขและปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า ๗๔.

ชื่นใจอย่างสุดยอด (Justitia est virtus excellens, et altissimo complacens)^{๑๓} ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการตรากฎหมาย ป.ป.ช.โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการปราบโกงอย่างเดียวยังไม่เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ประเด็นที่สาม การปราบโกงตามกฎหมาย ป.ป.ช.ได้ผลตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงหรือไม่ ประเด็นนี้ยังเป็นที่ยกข้อสงสัยอยู่ เพราะการทุจริตเป็นพฤติกรรมที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมานาน ทั้งชาวบ้านและราชการ สังเกตได้จากการเลือกตั้งทุกระดับ จะมีคำพูดว่า “เงินไม่มากาไม่ถูก” คำนี้สะท้อนพฤติกรรมของสังคมได้เป็นอย่างดี ที่กล่าวอย่างนี้ได้หมายความว่าทุกคนมีพฤติกรรมทุจริต อันที่จริงคนมีพฤติกรรมดีจะมีมากกว่า แต่ผู้คดโกงจะมีให้เห็นเป็นประจำทางสื่อต่าง ๆ ไม่เว้นแต่ละวัน สถิติของ ป.ป.ช.ที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีการร้องเรียนไป ป.ป.ช.ในทุกช่องทาง ส่วนที่ยังไม่มีการร้องเรียน และที่ยังสมประโยชน์กันอยู่ยังคงมีต่อไป ต้องยอมรับว่าการปราบโกงเป็นการ “แก้ปัญหาก็ที่ปลายเหตุ” ป.ป.ช.ถือกำเนิดมาเกือบ ๒๐ ปีแล้ว แต่สถิติการร้องเรียนว่ามีการทุจริตยิ่งเพิ่มมากขึ้นทุกปี อาจเป็นเพราะมีช่องทางร้องเรียนมากและง่ายขึ้น และกระบวนการไต่สวนปกปิดชื่อผู้ร้องหรือให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ต่อ ป.ป.ช. แต่ในขณะเดียวกันสถิติดังกล่าวจะไม่มีแก่ผู้ถูกร้อง หาก ป.ป.ช.มีมติให้ ดำเนินการไต่สวนแล้ว นั่นก็หมายความว่า ชื่อผู้ถูกร้องเรียนจะปรากฏไปทั่วในสื่อทุกชนิดจากต้นกำเนิด เว็บไซต์ของ ป.ป.ช.เอง ถามว่า เพื่อให้คนเหล่านั้นกลัวหรืออย่างไร อาจมีส่วนอยู่บ้าง แต่คงไม่ใช่ทั้งหมด ถ้าไต่สวนไปแล้ว ป.ป.ช.มีมติว่า “ให้ช้อกล่าวหาเป็นอันตกไป” เกียรติยศชื่อเสียงของเขาที่เสียไปไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ดังนั้น คนเหล่านี้ถ้าทำผิดแล้วก็จะผิดซ้ำซากอยู่ร่ำไป เดียวเรื่องโน้นเดี่ยว เรื่องนี้ จะสังเกตได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช.จะมีภารกิจหลัก ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ การ ป้องกันการทุจริต ๑ และปราบปรามการทุจริต ๑ ภาระทั้งสองยังมีความเข้มข้นแตกต่างกัน ถามว่า ป.ป.ช.ได้ทำกิจกรรมด้านการป้องกันหรือไม่ ก็ต้องตอบว่าทำและทำมากด้วย แต่เป็นไปในลักษณะขอความร่วมมือบ้าง ขอร้องบ้าง การปลุกจิตสำนึกที่ตีรวมกันบ้าง เป็นต้น ซึ่งดูเหมือนว่าการดำเนินกิจกรรม เหล่านั้นไม่มีสภาพบังคับเหมือนการปราบปราม และเข้าไปดำเนินการกับผู้คนในวัยเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ผลสัมฤทธิ์จึงค่อยข้างจะเลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ เห็นได้จากมาตรา ๑๐๐ ของกฎหมาย ป.ป.ช.ที่กล่าวถึง กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่ปรากฏเป็นข่าวฮือฮาและ วิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่ไม่สู้ดี กรณีปลัดกระทรวงสาธารณสุข ออกประกาศห้ามข้าราชการในสังกัดใช้ ไฟฟ้าของทางราชการชาร์จโทรศัพท์มือถือส่วนตัว ทั้งที่โทรศัพท์เครื่องนั้นอาจถูกใช้ในราชการบ้างไม่มาก ก็น้อย เป็นการออกกฎข้อบังคับที่ขัดกับวิถีของคนที่มีความคุ่นชินและเติบโตแล้ว ย่อมยากที่การทำงาน ของ ป.ป.ช.ในการปราบโกงจะประสบความสำเร็จได้ตามเจตนา ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องใช้เวลาในการปลูกฝัง ตั้งแต่เยาว์วัยอันเป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุ และเมื่อหันกลับไปดูภารกิจด้านการปราบโกง จะเห็นว่า มีกฎหมายรองรับแน่นอน มีสภาพบังคับเข้มงวด หากไม่ดำเนินการต้องรับผิดชอบชัดเจน ถ้าชั่งน้ำหนัก ระหว่างภารกิจทั้งสองด้านแล้วจะพบว่า “ตราชั่งเอียง” เพราะไม่มีความสมดุล ด้วยเหตุนี้การปราบโกง ได้ผลตามเจตนารมณ์เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ในอนาคตจะมีปัญหาตามมาอีกมากมาย หากไม่มีการ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ภารกิจหรือปฏิรูปให้เกิดความสมดุลและเป็นธรรมสอดคล้องกับกฎธรรมชาติ

^{๑๓}พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย, หน้า ๔๘๖.

มากกว่าที่เป็นอยู่ ดังคำว่า “กฎหมายหรือกฎสมมติของมนุษย์มีกำเนิดขึ้น เพื่อช่วยสนับสนุนธรรมหรือกฎแท้ของธรรมชาติให้ปรากฏผลเป็นจริงหนักแน่นในสังคมมนุษย์..เมื่อแปลกแยกจากความจริงแท้แห่งธรรม หรือหลงลืมมองข้ามไปเข้าไม่ถึงธรรมแล้ว กฎหมายหรือกฎสมมติของมนุษย์นั้นก็เลื่อนลอยคลาดเคลื่อนจากคุณค่าที่แท้จริง และกลับกลายเป็นเครื่องทำลายมนุษย์เสียเอง”^{๑๔} ซึ่งก็ได้แต่หวังว่าจะมีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช.ให้สอดคล้องกับกฎธรรมชาตินามากที่สุดในอนาคตอันใกล้ เพื่อความยุติธรรมอย่างแท้จริงของการลงโทษข้าราชการนั่นเอง

ประเด็นที่สี่ ข้าราชการต่างประเภทแต่ปฏิบัติต่างกันในมาตราเดียวกัน เป็นสองมาตรฐานหรือไม่ ประเด็นนี้ค่อนข้างชัดเจนว่า ข้าราชการต่างประเภท ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เห็นได้จากข้อความในมาตรา ๙๒ ที่บัญญัติโดยสรุปว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ชี้มูลความผิดแล้ว ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย...กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการ...โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย...เป็นการตรากฎหมายที่ขาดความเสมอภาค ขาดความยุติธรรมและเป็นธรรม และประเด็นนี้ขออัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ที่ทรงตรัสว่า “...กฎหมายนั้น โดยหลักการแล้วจะต้องบัญญัติขึ้น ใช้เป็นอย่างเดียวกันและเสมอกันหมดสำหรับคนทั้งประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ใช้กฎหมายจะต้องตระหนักในความรับผิดชอบของตนเองอยู่ตลอดเวลาในอันที่จะใช้กฎหมายเพื่อธำรงรักษาและผดุงความยุติธรรม...”^{๑๕} ความเสมอภาคในอันที่จะใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๖} ได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๒๖ ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติ

^{๑๔}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), **นิติศาสตร์แนวพุทธ**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๕๕), หน้า ๑๓๑.

^{๑๕}พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๓, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

^{๑๖}**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, (๒๕๖๐, ๖ เมษายน), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔/ตอนที่ ๔๐ ก/หน้า ๗.

ไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ส่วนในมาตรา ๒๗ ได้บัญญัติสนับสนุนความเสมอภาคว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ซึ่งในภาคีตถกกฎหมายได้กล่าวไว้ว่า สิ่งที่ถูกกฎหมายห้ามไม่ได้ที่สุดคือเรื่องอย่างเดียวกันต้องอยู่ใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน (Nihil in lege intolerabilius est, eandem rem diverso jure cenceri)^{๑๗} เมื่อมีการตรากฎหมาย ป.ป.ช.ออกมาในลักษณะนี้ก็เท่ากับว่ากฎหมาย ป.ป.ช.ขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน และอาจเกิดปัญหาในการใช้บังคับต่อไปหากไม่มีการแก้ไข

ประเด็นที่ห้า การมีประสบการณ์ด้านวินัยของหน่วยตรวจสอบเพียงพอหรือไม่ เพราะหน่วยตรวจสอบโดยเฉพาะ ป.ป.ช.ต้องยอมรับว่าเป็นองค์กรใหม่เพิ่งมีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้เอง แม้ว่าจะแปรสภาพมาจาก ป.ป.ป.เดิม แต่บทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก เมื่อเป็นองค์กรใหม่ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้แสวงหาข้อเท็จจริง หรือเป็นอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวนที่มีหน้าที่ส่วนหนึ่งคล้ายกรรมการสอบสวนทางวินัยมีประสบการณ์ไม่มากนัก ไม่เหมือนกับผู้ที่รับผิดชอบงานด้านวินัยมาโดยตลอด ยิ่งเมื่อไม่นานมานี้ (พ.ศ.๒๕๕๖) มีการจัดตั้ง ป.ป.ช.จังหวัด จำเป็นต้องสอบบรรจุเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.ใหม่ หรือไม่ก็รับโอนข้าราชการพลเรือนข้าราชการส่วนท้องถิ่นในระดับผู้ปฏิบัติมาปฏิบัติหน้าที่ใน ป.ป.ช.จังหวัด ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ส่วนใหญ่ประสบการณ์ทางวินัยยังไม่มากนัก ประกอบกับมีข้อจำกัดเรื่องสำนวนที่รับผิดชอบในหน้าที่มีเป็นจำนวนมาก ทำให้บางสำนวนขาดความละเอียดรอบคอบในเรื่องวินัยไปไม่น้อย เช่น สอบไม่สิ้นกระแสความ หรือสอบไม่หมดประเด็น เมื่อสำนวนเหล่านี้ได้ถูกนำเสนอ ป.ป.ช.เพื่อพิจารณามีมติ เชื่อว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.บางท่านจะไม่มีเวลาอ่านและพิจารณาสำนวนโดยละเอียด เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้น สำนวนที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเสนอขึ้นไปมักจะไม่มีความเห็นต่าง ตัวอย่างเช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการตรวจรับงานร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชาอีกสองคน ด้วยความที่มีการึกมากมาเมื่อถึงวันตรวจรับงานไม่มีโอกาสลงไปตรวจดูงานที่แล้วเสร็จก่อนลงนามตรวจรับงาน ซึ่งผู้ได้บังคับบัญชาทั้งสองคนที่ร่วมเป็นกรรมการตรวจรับยืนยันว่างานชุดลอกคลองสาธารณะเป็นไปตามรูปแบบรายการทุกอย่างสามารถลงนามตรวจรับได้ จึงลงนามตรวจรับงานโดยไม่ได้ลงไปตรวจสอบ ปรากฏมีการร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช.ว่าโครงการดังกล่าวเกิดการทุจริตขึ้น เพราะไม่ดำเนินการชุดลอกคลองสาธารณะในหมู่บ้านที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ แต่ไปชุดลอกในพื้นที่หมู่บ้านอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน สุดท้าย ป.ป.ช.มีมติชี้มูลว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรายนี้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการและถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งหากพิจารณาตามแนวทางวินัยและการรักษาวินัยแล้วจะเห็นว่า การกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะต้องมี

^{๑๗}พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, *รวมศัพท์และภาคีตถกกฎหมายลาติน-ไทย*, หน้า ๕๙๗.

พฤติกรรมครบองค์ประกอบความผิด ๔ ประการ กล่าวคือ ๑. มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติ ๒. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยมิชอบ ๓. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ และ ๔. มีเจตนาทุจริต (ซึ่งเป็นเจตนาพิเศษ) แต่ตามพฤติการณ์จะเห็นว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นี้หาได้มีเจตนาพิเศษที่จะกระทำการทุจริตไม่ เพียงแต่มีได้ลงไปตรวจสอบในพื้นที่ซึ่งเป็นความผิดฐานประมาทเลินเล่อเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความลึกซึ้งในด้านวินัยของเจ้าของสำนวนยังน้อย ทำให้การลงโทษไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ควรจะเป็น การถูกลงโทษลักษณะนี้มีให้เห็นอยู่ประจำทำให้ผู้ถูกลงโทษต้องบ้านแตกสาแหรกขาด ครอบครัวล่มสลาย บางรายถึงขั้นทำอัตวินิบาตกรรมไปก็มี ซึ่งเรื่องประสบการณ์คงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อไป แต่ก่อนจะถึงวันนั้น ป.ป.ช.ต้องแสวงหามาตรการเพิ่มเติมในจุดนี้ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีคุณธรรมควรค่าแก่การเชื่อถือศรัทธาให้ได้

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ข้างต้นขัดแย้งกับภาษิตกฎหมายที่ว่า กฎหมายเคร่งครัด คือ ความยุติธรรมมากที่สุด^{๑๘} หมายถึงความแข็งกระด้างของกฎหมาย คือ ความไม่ยุติธรรม แต่เป็นการปฏิเสธความยุติธรรม และไม่สอดคล้องกับความเป็นธรรมด้วย^{๑๙} หรือกฎหมายเคร่งครัดที่สุด คือ ความเสียหายสูงสุด กฎหมายเคร่งครัด คือ การลงโทษสูงสุด^{๒๐} การตรากฎหมาย ป.ป.ช. ข้างต้นถือว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาอย่างรุนแรง และการลงโทษตามการชี้มูลของ ป.ป.ช. ถือว่าเคร่งครัดเกินสมควร โดยมิได้คำนึงถึงหลักอื่น เช่น หลักมนุษยธรรม หลักความเป็นธรรม หรือหลักคุณธรรม นอกจากหลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว เป็นความยุติธรรมอย่างรุนแรงหรือไม่ ซึ่งผลพวงจากการลงโทษตามมติ ป.ป.ช. ก่อให้เกิดปัญหาต่อบริหารของผู้ถูกสั่งลงโทษที่ไม่มีโอกาสรู้เรื่องด้วยอีกมาก ซึ่งผิดหลักการในการลงโทษทางวินัยที่ต้องกระทำต่อผู้กระทำผิดเป็นสำคัญ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ กรณีชี้มูลความผิดทางอาญาต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอีกครั้ง แต่หากเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการสอบสวนอีกแต่อย่างใด อีกประการหนึ่ง การชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการที่เป็นผู้พิพากษา ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการต้องนำเข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัยอีก เพียงแต่ให้ใช้สำนวนของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนด้วย แต่กรณีเป็นข้าราชการประเภทอื่นไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัยอีก ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้เลย นั่นหมายถึงในกฎฉบับเดียวมีถึงสองมาตรฐานดังกล่าวแล้ว จึงเป็นที่เคลือบแคลงว่ากฎหมายดังกล่าวยังเป็นธรรมอยู่หรือไม่

อนึ่ง เมื่อหันมามองการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบขององค์อธิบดีผ่านสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่การตรวจสอบดำเนินไปอย่างเข้มข้น แต่ผู้ถูกตรวจสอบกลับยังปฏิบัติงานแบบเดิม ๆ มาตรฐานการทำหน้าที่ของสองส่วนนี้จึงขาดความสมดุลอย่างมาก ควรได้รับการ

^{๑๘}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘๕.

^{๑๙}สิริภิญญา ไชวีไลกุล และ ประสิทธิ์ ไชวีไลกุล, สุภาษิตกฎหมาย คติพจน์ และคำคมควรคิดทางกฎหมาย, หน้า ๓๗.

^{๒๐}พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย, หน้า ๔๘๕.

พัฒนาไปพร้อมกัน มีคดีเป็นจำนวนมากที่ผู้บังคับบัญชาจำต้องออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามมติ ป.ป.ช. เพราะถือว่าถูกกฎหมายปิดปาก แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากลับมติของ ป.ป.ช. ทำให้การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการด้วยการปลดออกหรือไล่ออกไปแล้วเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดูเหมือนว่านโยบายการตรวจสอบของรัฐดังกล่าวอาจมองว่าต้องทำให้ข้าราชการรู้สึกกลัวแล้วจักไม่กล้ากระทำความผิด หรืออาจมีการตั้งสมมติฐานว่าผู้ถูกร้องเรียนผิดจริงจากนั้นจึงแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาสู่การชี้มูลเพื่อลงโทษ และมักจะเป็นการลงโทษอย่างรุนแรง นั่นคือการประหารชีวิตในระบบราชการ ดังได้กล่าวแล้วว่าหนึ่งชีวิตที่ต้องโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงทำให้หลายชีวิตต้องได้รับผลของการลงโทษนั้นอย่างแสนสาหัสไปด้วย ลักษณะเช่นนี้มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เชื่อว่าความรู้สึกของคนเหล่านั้นในด้านลบจะต้องมีเป็นทวีคูณอย่างแน่นอน ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดจริงก็สมควรที่จะได้รับโทษตามความหนักเบาแห่งพฤติการณ์ แต่หากเป็นกรณีดังที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา เขาเหล่านั้นจะได้รับการเยียวยาอย่างไรในสิ่งที่สูญเสียไป ซึ่งบางคนเกิดความสูญเสียทั้งชีวิต นั่นหมายถึง ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่บังเกิดขึ้นอย่างแน่นอน จำเป็นที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องแก้ไขอย่างทันที่ที่จะกลายเป็นความเคียดแค้นชิงชังส่วนตัว แล้วหันมาประหัตประหารกันเองของคนในชาติอย่างที่วิตกกังวลกันในเวลานี้ โดยจะเห็นได้จากการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าด้วยการมีและการใช้รถยนต์หุ้มเกราะป้องกันกระสุน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีสาระสำคัญว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการมีและการใช้รถยนต์หุ้มเกราะป้องกันกระสุน เพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.จ. กรรมการ ป.ป.จ. อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ^{๒๑} กรณีนี้มีข้อสังเกตว่าอาจเกิดจากความวิตกกังวลในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่เข้มงวดเกินไปหรือไม่ แม้ระเบียบดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ในการนำไปใช้ในพื้นที่ยังบางแห่งก็ตาม แต่เหตุการณ์ที่ผู้ถูกลงโทษจากการชี้มูลของ ป.ป.ช. โดยที่บางคนมีความรู้สึกที่ตัวเองไม่ได้กระทำความผิด หรือผิดแต่มิได้ร้ายแรงกลับถูกลงโทษถึงขั้นประหารชีวิตในระบบราชการ ความรู้สึกต่อต้านและเคียดแค้นของมนุษย์ปุถุชนย่อมมีอยู่บ้างอย่างแน่นอน จึงอาจเป็นเหตุผลอีก ๆ ประการหนึ่งของระเบียบข้างต้น แต่จะอย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีช่องทางสุดท้ายในการเยียวยาผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ การนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ดังจะกล่าวต่อไป

๔.๑.๓ ฝ่ายมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่เห็นต่าง

ฝ่ายนี้เป็นฝ่ายที่เห็นว่าการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ได้กระทำลงนั้นหลายกรณีไม่มีความยุติธรรม ซึ่งคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่เห็นต่างได้นำเสนอในตอนต้นแล้วถึงกรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เห็นว่า การสั่งลงโทษไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกรณได้กระทำ และเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกเลิก

^{๒๑}ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการมีและการใช้รถยนต์หุ้มเกราะป้องกันกระสุน พ.ศ. ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๘ กุมภาพันธ์), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๕ ก หน้า ๑๐.

คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์^{๒๒} เสีย กรณีบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗^{๒๓} และกรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในพฤติกรรมที่ไม่เป็นวินัยอย่างร้ายแรง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๖/๒๕๕๗ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง^{๒๔} ทั้งสามกรณีเป็นเพียงส่วนหนึ่งในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หากพิจารณาตามหลักนิติธรรมแล้วจะเห็นว่า บางเรื่องก็สนองตอบหลักการดังกล่าว แต่บางเรื่องก็หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมีการตีความหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ของผู้สั่งลงโทษ หรือหากพิจารณาตามหลักมโนธรรมก็เห็นว่าทั้งสามกรณีมิได้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาความผิดเลย แต่ถ้าพิจารณาตามหลักความเป็นธรรมย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกลงโทษอย่างแน่นอน ครั้นมองถึงหลักประโยชน์ของทางราชการแล้วยังจะเห็นว่าทางราชการไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากการสั่งลงโทษนั้น แม้ตัวผู้สั่งลงโทษเองก็ไม่ได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน เพราะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยและคำพิพากษาให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษในเวลาต่อมา

เมื่อหันมาดูหลักนิติธรรมที่มีการกล่าวอ้างถึงกันบ่อยว่า หลักการนี้ให้ความยุติธรรมจริงหรือไม่ ดังที่ทราบกันอยู่แล้วว่าประเทศไทยเป็นนิติรัฐและปกครองด้วยหลักนิติธรรม ขณะที่หลักในการลงโทษทางวินัยจะมีทั้งหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการ เป็นต้น องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ไว้ว่า หมายถึงหลักการในการปกครอง (principle of governance) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์การหน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนักรู้และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ (law) ที่ได้ร่วมกันสร้างและต่างยอมรับว่าเป็นกฎที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความยุติธรรม มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กรอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล^{๒๕} นั้นเป็นการกล่าวตามหลักการโดยทั่วไปว่าการร่างกฎหมายต้องผ่านตัวแทนของสมาชิกในสังคม ทุกคนต้องมีส่วนร่วม เห็นว่าเป็นเพียงวาทกรรมของระบบการปกครองเท่านั้น เพราะผู้ที่มีหน้าที่ผ่านกฎหมายในเรื่องวินัยส่วนหนึ่งไม่มีความรู้ด้านวินัยแต่รู้ในเรื่องอื่น ๆ จึงมีความเห็นคล้อยตามผู้นำเสนอที่ต้องการให้เป็นอย่างนั้นให้เป็นอย่างนี้ อันมีลักษณะ “สั่งมาจากข้างบน” หรือ “ผู้เขียนไม่ได้ใช้ ผู้ใช้ไม่ได้เขียน” นั้นเอง แสดงว่าข้อเท็จจริงในการลงโทษทางวินัยมิได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมเสียทั้งหมด การตรากฎหมายในหลักนิติธรรม

^{๒๒} มุมข้าราชการ ซี ๑๒, “ลงโทษตามอากรมณ์ (๒)”, **ไทยรัฐ**, (๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔) : ๑๕.

^{๒๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗.

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

^{๒๕} องค์การสหประชาชาติ, “การประกวดหนังสือความยุติธรรมปี ๔ หัวข้อ ‘หนึ่ง (ว่าด้วย) กรอบ’”, **ความหมายของหลักนิติธรรม**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.oja.go.th [๙ ธันวาคม ๒๕๕๗].

นิติธรรมต้องเป็นการตราตามความยุติธรรมและตามความเป็นธรรม คือ ตามสิ่งที่ยุติธรรมและดี นั้นก็คือ ตามความเป็นธรรมและมโนธรรม (Ex aequitate)^{๒๖} หากเขียนกฎหมายยุติธรรมก็จะ สอดคล้องกับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ที่พระองค์ ทรงตรัสว่า “...ถ้าไม่มีกฎหมายที่ถูกต้อง ทำให้อยู่กันไม่มีความสุข เพราะว่ามีระเบียบกันบ้าง มีการ เข้าใจผิดกันบ้าง ฉะนั้น จึงต้องมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อความสงบเรียบร้อย...”^{๒๗} และ “... กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่ง หมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้องบังคับกับบุคคล หมู่มาก ในทางตรงกันข้าม กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ได้ด้วยความสะดวก...”^{๒๘} ด้วยเหตุผลที่ว่า “...กฎหมายบ้านเมืองนั้น โดยหลักการมีไว้สำหรับรักษาความยุติธรรมและความสะดวก เรียบร้อยในแผ่นดิน ด้วยการจัดสรรอำนาจสิทธิเสรีภาพแก่บุคคลโดยถ้วนหน้าและเสมอหน้า แต่ตาม ความจริงที่เป็นอยู่ปรากฏว่า ในบางเรื่องบางกรณี การใช้กฎหมายมักไม่ได้ผลสมบูรณ์ตรงตาม หลักการอันเป็นเจตนาที่แท้แน่ อาจนำไปสู่ความยุ่งยากและรำฉาน ซึ่งเป็นความเสียหายและเป็น อันตราย ผู้มีหน้าที่ในด้านกฎหมาย จะต้องคิดอ่านกระทำการให้กฎหมายได้เป็นปัจจัยผดุงความเที่ยง ธรรมและสงบสุขอย่างแท้จริง...”^{๒๙} ซึ่งเป็นแนวพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่ทรงให้ไว้ในการ ตรากฎหมายตามหลักนิติธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเป็นธรรมในระบบวินัย

เมื่อพิจารณาหลักการนิติธรรมแล้วดูเหมือนปฏิเสศคุณค่าแห่งมนุษยธรรมและความยุติธรรม เพราะการจะทำให้ประชาชนมีระเบียบวินัย ต้องใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด สนับสนุนการลงโทษอย่าง รุนแรง จะทำให้คนยำเกรงต่อการทำผิด ย่อมเห็นว่าหลักการดังกล่าวปฏิเสศคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และปฏิเสศความยุติธรรม และเมื่อใช้หลักนิติธรรมในการลงโทษทางวินัยเพียงหลักเดียวแล้วจะโยยหา ความยุติธรรมได้จากที่ใดกันเล่า

๔.๒ วิเคราะห์เอกภาพวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน

เมื่อกล่าวถึงเอกภาพด้านวินัยแล้วจะเห็นว่าอยู่ในความรับผิดชอบของ ๒ องค์กรหลัก นั้น คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คก.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดูแลการตรากฎหมายโดยทั่วไปเป็นหลัก แต่สำนักงาน

^{๒๖}พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, **รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย**, หน้า ๒๙๙.

^{๒๗}พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร พระราชทานแก่ท่าน ผู้แทนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๔ เมษายน ๒๕๓๒, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

^{๒๘}พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรพระราชทานแก่ คณะกรรมการจัดงาน “วันระพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๑, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

^{๒๙}สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับการเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๑), หน้า ๑๘.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกหรือตรวจสอบแล้ว และมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายระดับรอง เช่น กฎ ก.พ. เป็นต้น ดูเหมือนว่าการเชื่อมโยงของสองหน่วยงานดังกล่าวยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก้าวการตรากฎหมายหลักเลย ซึ่งการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบวินัยอาจมีตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนร่วมอยู่บ้าง แต่น่าจะไม่มีน้ำหนักเพียงพอในการกำหนดระบบวินัยให้เป็นเอกภาพได้ เมื่อกล่าวถึงตอนนี้ขอเสนอความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสังเขป ดังนี้

การร่างกฎหมายในประเทศไทยก่อนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังไม่มีองค์กรกลางด้านการร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะ โดยปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชดำรัสให้อาลักษณ์เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นตามพระราชประสงค์ เมื่ออาลักษณ์ดำเนินการเสร็จก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงตรวจแก้ด้วยพระองค์เอง แล้วจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้บังคับเป็นเรื่อง ๆ ไป ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน" ขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ เพื่อเป็นองค์กรถวายคำปรึกษาแก่พระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในการร่างกฎหมายและการพิจารณาเรื่องที่ราชฎรได้รับความเดือดร้อนคล้ายคลึงกับ Conseil d'Etat หรือ Council of State ของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลให้เป็นสากล เพื่อใช้เป็นเหตุผลในการแก้ไขสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ประเทศไทยทำไว้กับต่างประเทศ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นหลายคณะ เพื่อร่างกฎหมายอย่างสากล และต่อมาทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง "กรมร่างกฎหมาย" สังกัดกระทรวงยุติธรรมขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ เพื่อให้การชำระประมวลกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น ๆ เป็นระบบมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ กรมร่างกฎหมายได้ไปขึ้นตรงต่อ "คณะกรรมการราชฎร" เพื่อความสะดวกในการดำเนินการออกกฎหมาย และในปีต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพื่อจัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นตามแนวทางของสถาบันที่ปลุกษาราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ และ Conseil d'Etat ของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป โดยองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแทนกรมร่างกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ราชฎรได้รับความเสียหายจากการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีปกครองด้วย เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา" ให้เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น^{๓๐}

^{๓๐}สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.krisdika.go.th> [๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐].

ด้านปรัชญาภาระหน้าที่และการจัดองค์กรนั้นมีอยู่ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ เป็นสถาบันทางวิชาการและเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการปกครองประเทศโดยกฎหมาย (rule of law) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ต้องยึดถือของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจทางปกครองจะเป็นไปตามกฎหมายซึ่งรัฐสภาได้ตราขึ้นตามความประสงค์ของประชาชนในสังคม และเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าอำนาจทางปกครองจะไม่ตกเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีใช้ที่ปรึกษาของรัฐบาลได้ รัฐบาลหนึ่งเท่านั้น และมีได้ปฏิบัติงานตามทิศทางที่รัฐบาลประสงค์เพียงประการเดียว แต่ปฏิบัติงานเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

ในการจัดทำกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคำนึงถึงความถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์และความสอดคล้องกับศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมุ่งหมายให้ฝ่ายปกครองสามารถนำไปแก้ปัญหาที่แท้จริงของสังคมได้ โดยกำหนดภารกิจไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^{๓๑} (๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (๒) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย (๓) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ (๔) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ (๕) ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านกฎหมายและการร่างกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป (๖) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน (๗) จัดพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเผยแพร่ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับ (๘) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และ (๙) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมทั้งจัดให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือวิชาอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้^{๓๒} ที่นำเสนอมาทั้งหมดนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๓๑}เรื่องเดียวกัน.

^{๓๒}พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒, (๒๕๓๓, ๑ พฤษภาคม), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖/ตอนที่ ๖๙/ฉบับพิเศษ หน้า ๑.

นอกจากนั้นข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมการพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย...(๕) วิจัยและพัฒนากฎหมาย โดยตรวจสอบสภาพปัญหาของประเทศและสังคมแล้วทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม (๖) พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งรับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่...^{๓๓}

เมื่อกล่าวถึงการจัดองค์กรได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ได้กำหนดส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ออกเป็น ๔ สำนัก ๑ สถาบัน ๙ กอง ๑ ฝ่าย ๒ กลุ่ม ๑ ศูนย์ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละสำนัก/กองไว้แล้ว จะเห็นว่า หน่วยที่มีความเกี่ยวข้องกับการวางระบบวินัยรวมถึงการกำกับดูแลการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว น่าจะได้แก่สำนักงานเลขาธิการ กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักกฎหมายปกครอง และฝ่ายพัฒนากฎหมาย โดยเฉพาะฝ่ายพัฒนากฎหมายเป็นกลุ่มงานด้านวิชาการมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาตรวจสอบและวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพกฎหมายที่สมควรกำหนดเป็นแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย เพื่อเสนอแนะการศึกษาวิจัย เพื่อปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในทุกสาขา ส่วนสำนักกฎหมายปกครองจะมีอำนาจหน้าที่...(๒) ศึกษาและวิเคราะห์ทฤษฎีกฎหมายมหาชนของต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับวิธีปฏิบัติราชการของไทย เพื่อสร้างหลักกฎหมายมหาชนและปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่...(๖) ศึกษาวิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการนำวิธีการหรือแนวทางทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาหลักประชาธิปไตยแต่ละเรื่องเพื่อดำเนินการแปลงแนวความคิดนั้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นเรื่องใหม่ ๆ ในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย...^{๓๔} มีการจำแนกหน่วยย่อยเป็นจำนวนมาก แต่ภารกิจด้านการวางระบบวินัยไม่ชัดเจน ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการลงลึกในรายละเอียดถึงหน้าที่การเป็นเจ้าภาพที่แท้จริงของแต่ละหน่วย อาจเป็นเหตุให้การดูแลระบบวินัยที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง ถูกทำให้มี

^{๓๓}กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖, (๒๕๕๖, ๒๐ มิถุนายน), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๓ ก หน้า ๑๖-๑๗.

^{๓๔}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗-๑๘.

น้ำหนักน้อยไป ทำให้หน่วยราชการต่าง ๆ พยายามแทรกแซงหรือเสนอความต้องการของหน่วยงานของตนเพื่อการเพิ่มอำนาจโดยขาดการกำกับดูแลอย่างแท้จริงว่าเรื่องการวางระบบวินัยต้องเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยตรง หรือหากจะให้หน่วยอื่นมีหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวก็ควรจะมีการตีกรอบให้ระบบวินัยปราศจากการแทรกแซงก้าวล่วงจากองค์กรอื่น แต่ถ้าจะกำหนดให้องค์กรอื่นมีส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้ระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนดียิ่งขึ้น หรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ควรจะกำหนดกรอบให้ชัดเจนว่า จะต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งปัจจุบันเรื่องนี้ทำให้เห็นว่าเอกภาพในการวางระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนยังมีความบกพร่อง เพราะความไม่ชัดเจนหรือการไม่มีเจ้าภาพดูแลเป็นการเฉพาะนั่นเอง

ที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ยึดหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ และบางครั้งอาจมีหลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของทางราชการ ตามความมุ่งหวังในการวางระบบวินัย หรือแม้แต่หลักประโยชน์ในหลาย ๆ กรณี จึงน่าจะยังไม่ถูกต้องและยุติธรรมเท่าใดนัก ซึ่งต้องยอมรับว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากแนวคิดอันเป็นหลักการสำคัญเมื่อคราวมีการวางระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้แยกออกจากข้าราชการฝ่ายทหาร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๑ นำมาสู่การกำหนดวิธีการในการดำเนินการลงโทษทางวินัย และสุดท้ายก็คือเป้าหมายในการลงโทษที่ยังขาดความไม่ชัดเจนเพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของระบบวินัยอย่างแท้จริง

๔.๓ วิเคราะห์ระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน

จากการวิเคราะห์ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย และเอกภาพวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนแล้ว สามารถสรุปประเด็นที่ตกผลึกในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบวินัยขององค์อธิปัตย์ซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางวินัย แบ่งออกได้เป็น ๓ ประการ คือ การเน้นกฎ ๑ การไม่เน้นกฎ ๑ การเน้นตัวบุคคล ๑ ทั้ง ๓ ประการดังกล่าวจะมีสอดแทรกอยู่ในระบบวินัยตลอดกระบวนการ และมาลองพิจารณาดูว่า แต่ละประการเมื่อถูกนำไปใช้ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนแล้ว มีความยุติธรรมตามเจตนารมณ์จริงหรือไม่

๔.๓.๑ การเน้นกฎ

การปกครองประเทศไทยสมัยก่อนใช้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจทั้งหมดเป็นขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง โดยทรงมีคณะที่ปรึกษาหรือที่ปรึกษาราชการคอยถวายความเห็นเพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัย โดยมีชื่อเรียก เช่น ปรีวีเคาน์ซิล (สภาที่ปรึกษาในพระองค์) องคมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี^{๓๕} เป็นต้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นเพื่อให้สยามประเทศ ณ เวลานั้น มีความเป็นสากลเหมือนนานาอารยประเทศ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ๓ องค์กร คือ อภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา และสภากรรมการองคมนตรี จวบกระทั่งวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดย “คณะราษฎร” อำนาจทั้งปวงถูกโอนมายังคณะราษฎรซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์ ขณะนั้นมีข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงฝ่ายทหารจำนวนมาก

^{๓๕}วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, คณะองคมนตรีไทย, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://th.wikipedia.org/wiki> [๑๔ มีนาคม ๒๕๖๑].

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๐ มีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างเสนาบดีสภา และ อภิรัฐมนตรีสภา เพื่อสนองพระราชดำริตามพระบันทึกของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๔๖๙ ที่ว่า “...การปกครองภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไปเพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรม...เหมือนกันหมด...เพื่อให้เป็นการสม่ำเสมอ...”^{๓๖} แสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ในการให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้รับความยุติธรรมเสมอเหมือนกันในเรื่องการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การรับคนเข้าทำราชการ การลงโทษ ไปจนถึงการนำคนออกจากราชการ ที่แต่เดิมมาข้าราชการพลเรือนที่สังกัดกระทรวงฝ่ายทหารส่วนใหญ่จะใช้ระเบียบเดียวกับทหาร

ในการยกร่างระเบียบว่าด้วยวินัยคราวนั้น จะพบว่า มีความพยายามวางระบบวินัยให้แยกออกจากคดีอาญา ดังพระดำริในพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ ว่า “...อนึ่ง โทษ “ปรับไหม” นั้น...ไม่ควรใช้คำเช่นนั้น ณะที่นี้ การปรับไหมย่อมเป็นอำนาจของศาลสำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ณะที่นี้ไม่ใช่คดีอาญา หากเป็นการลงโทษสำหรับรักษาวินัย ควรใช้คำว่า “ลดเงินเดือน...”^{๓๗} หรือพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงมีแนวพระดำริว่า “...ในเรื่องกักขังแลปรับเป็นโทษทางอาญา ไม่ควรจะนำมาให้ผู้บังคับบัญชาการที่มีใช้โรงเรียนมาใช้ลงโทษกันเล่น จะเป็นการขัดด้วยกฎหมายอาญา...การลงโทษกักขังข้าราชการพลเรือนที่ไม่ผิดกฎหมายอาญา ในต่างประเทศถือว่าเป็นโทษหนัก ทำให้บุคคลเสียอิศราภาพ จะใช้ลงโทษข้าราชการพลเรือนไม่ได้ เว้นแต่จะมีความผิดในทางอาญา แต่ก็ต้องให้ศาลบ้านเมืองตัดสิน...”^{๓๘} กล่าวคือ หากข้าราชการกระทำความผิดกฎหมายอาญาก็มีกฎหมายอาญาบัญญัติไว้อยู่แล้ว หากไม่ผิดกฎหมายอาญาแต่ผิดทางวินัยก็ให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางบริหารต่อไปอันไม่เกี่ยวกับศาล

แนวคิดที่ยกมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของการวางระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก หากพิจารณาตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ แล้วจะพบว่าพระองค์ทรงต้องการให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นเหมือนกันทุกกระทรวง โดยทรงยกความยุติธรรมเป็นฐานโดยเฉพาะในด้านวินัย แต่เมื่อตรวจสอบกฎหมายฉบับดังกล่าว ไม่พบว่ามีถ้อยคำใดที่บ่งบอกถึงความยุติธรรม นอกจากกำหนดรายละเอียด วิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนเอาไว้เท่านั้น แม้จะตีความว่ากระบวนการที่กำหนดนั่นเองคือหลักประกันความยุติธรรม คงปฏิเสธได้ไม่เต็มปากนัก การได้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกถือเป็นการ “เน้นกฎ” ให้ทุกกระทรวงนำไปปฏิบัติให้เหมือนกันและเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนต่อมารวม ๑๐ ฉบับ และแตกแขนงออกเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนอีกหลายประเภท ยกเว้นข้าราชการฝ่ายทหาร

^{๓๖}สำนักงาน ก.พ., พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, ๒๕๓๖), หน้า ๒๒.

^{๓๗}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕.

^{๓๘}อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๘.

นอกเหนือจากตัวกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแล้ว ปรากฏได้มีการออกกฎระดับรองอีกเป็นจำนวนมาก ในรูปของกฎ ระเบียบ ประกาศเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย โดยมีถ้อยคำ ว่า “ยุติธรรม” “เป็นธรรม” “ชอบธรรม” เป็นระยะ นับเป็นการ “เน้นกฎ” ที่จะสร้างความยุติธรรม ให้เกิดแก่ผู้ถูกลงโทษ แต่ความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นเสียทีเดียวไม่ โดยพบว่ามีงานวิจัยจำนวนมาก น้อยที่ต่อกย้ำเรื่องดังกล่าว เช่น การปฏิบัติตามกฎยุ่งยาก ซับซ้อน เข้าใจยาก ล่าช้า ไม่เป็นธรรม ขึ้นต่อนยังมีความบกพร่อง การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษต่างกัน เหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ และสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับอัตวิสัยของผู้บังคับบัญชา

ประการต่อมา ตามที่กล่าวไว้ก่อนหน้าว่า การวางระบบวินัยเมื่อแรกเริ่มมีเจตนารมณ์ชัดเจนที่จะแยกวินัยข้าราชการพลเรือนออกจากวินัยทหาร และแยกกฎวินัยออกจากกฎหมายอาญา ดูเหมือนว่าเจตนารมณ์ข้อนี้จะถูกละเลยในกาลต่อมา เพราะมีการกำหนดแนวทางว่า เมื่อข้าราชการกระทำผิดกฎหมายอาญา ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยไปพร้อมกันด้วย เนื่องจากวินัยกับอาญาเป็นคนละเรื่องกัน จึงทำให้ข้าราชการที่กระทำความผิดในพฤติกรรมเดียว แต่ต้องถูกลงโทษทั้งทางอาญา ทั้งทางวินัย และบางครั้งต้องรับผิดชัดใช้ทางละเมิด และวินัยทางงบประมาณและการคลังด้วย เป็นการวางแนวทางขัดกับภาษิตกฎหมายที่ว่า “พฤติกรรมการกระทำผิดครั้งเดียว ต้องได้รับโทษหนเดียว” อย่างชัดเจน

การ “เน้นกฎ” ที่บ่งบอกถึงความยุติธรรมในระบบวินัยมากที่สุด ได้แก่ การออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ห้ามผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามอำนาจที่มีอยู่เดิม แต่ให้ใช้จำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สั่งลงโทษได้เลย โดยการรับรองอำนาจจากศาลรัฐธรรมนูญที่ห้ามเปลี่ยนฐานความผิดที่ ป.ป.ช.ชี้มูลให้เป็นความผิดทางวินัยฐานอื่นได้ และเมื่อชี้มูลฐานทุจริต ต้องถูกลงโทษให้ออกจากราชการสถานเดียว ไม่สามารถอ้างเหตุผลหย่อนโทษได้ตามมติคณะรัฐมนตรี ต้องตามภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความแข็งกระด้างของกฎหมาย คือ ความไม่ยุติธรรม แต่เป็นการปฏิเสธความยุติธรรม และไม่สอดคล้องกับความเป็นธรรม” หรือแม้แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังรับรองอำนาจ ป.ป.ช.ไว้หลายเรื่องทั้งเรื่องการลงโทษซ้ำซ้อนตามมติ ป.ป.ช. ทั้งการชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐาน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือมติคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แล้วความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้อย่างไร ความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติ ป.ป.ช.ในบางครั้งต้องยอมรับว่าไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมที่บุคคลผู้นั้นได้กระทำลง แต่ต้องปฏิบัติตาม เพราะนั่นคือการ “เน้นกฎ” แต่สังคมเสียหาย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของการวางระบบวินัยแต่อย่างใด

ประเด็นที่มองเห็นความยุติธรรม ความไม่เสมอภาคของปวงชนชาวไทยได้อย่างแจ่มแจ้งก็คือ การที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้ใช้จำนวนของ ป.ป.ช.ไปดำเนินการทางวินัยแตกต่างกันในข้าราชการต่างประเภทกัน กล่าวคือ ถ้า ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการประเภทอื่น ให้ผู้บังคับบัญชาใช้จำนวนนั้นสั่งลงโทษได้เลยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีก แต่หากเป็นข้าราชการตุลาการ ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ เพียงให้ใช้จำนวนของ ป.ป.ช.ประกอบความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งใหม่เท่านั้น จะเห็นว่าผิดหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน เมื่อประเทศไทยเป็นนิติรัฐ และปกครองตามหลัก

นิติธรรม กฎหมายเขียนไว้อย่างไรต้องปฏิบัติตาม แต่กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับกับผู้คนภายในรัฐ มีความความเหลื่อมล้ำในสังคมเช่นนี้ แล้วจะเรียกหาความยุติธรรมได้อย่างไร

๔.๓.๒ การไม่เน้นกฎ

หัวข้อที่แล้วกล่าวถึงการ “เน้นกฎ” แต่เสียความยุติธรรม เสียสังคม ต่อไปจะกล่าวถึงการ “ไม่เน้นกฎ” ซึ่งกรณีลักษณะนี้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับ จะกำหนดไว้อย่างหลวม ๆ เหมือนกับว่าเพื่อไม่ให้ระบบวินัยดู “แข็งกระด้าง” จนเกินไป เป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชา ได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจตามควรแก่กรณี นั่นคือเจตนารมณ์ในการวางระบบวินัยให้ใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนที่มีพื้นฐานแตกต่างกัน เพราะบางครั้งอาจมีข้อมูลข้อเท็จจริงแตกต่างกัน แม้จะเป็นเรื่องลักษณะเดียวกันก็ตาม เช่น ใช้คำว่า “...ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่...” แต่คำว่า “พิจารณา” เป็นนามธรรมเกินไปหรือไม่ หรือ “...ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า...” ทำอย่างไรจึงจะได้ความจริง และปฏิบัติเช่นไรจึงจะถือว่ายุติธรรม และคำว่า “โดยมิชักช้า” หมายถึงแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่าโดยมิชักช้า เพราะระยะเวลาการสอบสวนกำหนดไว้เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด หาใช่ระยะเวลาบังคับไม่ สุดท้ายในบางเรื่องก็มีการสอบสวนจนเกินระยะเวลาไปมาก แม้จะขอขยายระยะเวลาแล้วก็ตาม กรณีจึงต้องด้วย ภาษีตกกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรม” หากการสอบสวนล่าช้า ผู้ถูกสอบสวน ได้รับความเดือนร้อนแน่นอน หรือ “...การลงโทษทางวินัยให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด มิให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือโดยโทสจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด...” หรือเมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานไปยังองค์กรกำกับมาตรฐานเพื่อประกอบการพิจารณา ให้ได้ความจริงและความยุติธรรมตามควรแก่กรณี เป็นต้น แม้แต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการลงโทษไว้ ๔ ประการ คือ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ๑ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ๑ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ๑ เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ ๑ นอกจากนี้ยังกำหนดหลักในการพิจารณากำหนดโทษและการลงโทษไว้ คือ หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของทางราชการ เป็นต้น ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นการ “ไม่เน้นกฎ” แต่เน้นที่ การให้โอกาสผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรกำกับมาตรฐานได้ใช้ดุลพินิจตามสมควร ปัญหาจึงมีว่า จะรู้ได้อย่างไรว่าการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชานั้นจะเกิดความยุติธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การไม่เน้นกฎ แต่เน้นการให้โอกาสผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจจึงเท่ากับต้องยอมรับความแตกต่างของผลสุดท้ายที่จะออกมา นั่นก็คือ ความไม่เท่าเทียมในระดับโทษ ความแตกต่างในสถานโทษที่แต่ละองค์กร จะแตกต่างกัน แม้จะมีแนวทางการลงโทษทางวินัยของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) อยู่แล้วก็ ตาม ซึ่งแต่ละองค์กรก็แตกต่างกัน องค์กรกำกับมาตรฐานก็คนละองค์กร จึงมีความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้น เหล่านี้ก็คือความไม่ยุติธรรมนั่นเอง

๔.๓.๓ การเน้นตัวบุคคล

การเน้นตัวบุคคล ในที่นี้จะแบ่งตัวบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับวินัยเป็น ๓ ระดับ คือ (๑) ผู้บังคับบัญชา (๒) ผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาความจริง โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และ (๓) ตัวข้าราชการเอง ที่จำเป็นต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

(๑) ผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวินัย ๓ ประการ คือ ๑. ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย^{๓๙} และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย^{๔๐} โดยได้กำหนดวิธีการว่า การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดย การปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย ๑ การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ให้กระทำโดย การเอาใจใส่ สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้ ๑ และเมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการทางวินัยทันที ๑^{๔๑} แม้จะเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับวินัยที่มีการเขียนไว้ชัดเจนเพียงนั้นก็ตาม แต่ยังมีผู้บังคับบัญชาจำนวนหนึ่งไม่นำพาเอามาเป็นธุระปล่อยปละละเลย ไม่ใส่ใจเป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยมากขึ้นเพราะความไม่รู้ หน้าที่ในการเสริมสร้างและพัฒนาที่ต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีก็ย่อหย่อน บางครั้งทำตัวผิดวินัยเสียเอง การฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้มักไม่สนับสนุนโดยมีข้ออ้างตลอด ขวัญและกำลังใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาขาดหาย การจูงใจให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการที่ดีไม่เคยกระทำ ไม่ป้องกันผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ให้เกิดความผิดวินัย ไม่ขจัดเหตุเมื่อมีเหตุเกิดขึ้นก็ปล่อยตามยถากรรม ไม่แสวงหาความรู้ในเรื่องวินัยเพื่อนำมาพัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุแห่งการกระทำความผิดวินัย เมื่อมีความจำเป็นต้องดำเนินการทางวินัยก็ไม่สามารถสั่งการได้ตามเจตนารมณ์ของระบบวินัย แม้กฎจะกำหนดบังคับไว้ว่าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย^{๔๒} ก็ตาม แต่แม้จะมีการเพิกเฉยละเลยของผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปหรือมีอคติในการดำเนินการทางวินัย หรือบางคราวสักแต่ว่าได้ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายแล้วเสมือนวินัยเป็นเครื่องมืออ้างความชอบธรรมของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ทำให้เป็นภาระหน้าที่หนักขององค์กรกำกับมาตรฐานที่ต้องมีมติให้แก้ไข หรือต้องให้ไปเริ่มต้นใหม่ ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นข้อเท็จจริงที่ยังพบได้ในหน่วยราชการบางแห่ง เมื่อเป็นดังนั้นจะเรียกหาความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความชอบธรรมในการลงโทษทางวินัยได้อย่างไร

(๒) ผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาความจริง โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กฎกำหนดว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า^{๔๓} และยังกำหนด

^{๓๙}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕/ ตอน ๒๒ ก/หน้า ๒๖/๒๕ มกราคม ๒๕๕๑.

^{๔๐}ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘, ข้อ ๒๔.

^{๔๑}เรื่องเดียวกัน.

^{๔๒}อ้างแล้ว, ข้อ ๒๔.

^{๔๓}อ้างแล้ว, ข้อ ๒๖.

กฎกติกาว่าด้วยการแสวงหาความจริงในทุกระดับโดยละเอียด แต่เมื่อคราที่ต้องปฏิบัติจริงกลับปรากฏว่ามีหลายครั้งที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกติกานั้น ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ ขาดประสบการณ์ ๑ ขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง ๑ ทำให้ผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษไม่เป็นที่น่าพอใจตามที่ควรจะเป็น เมื่อนำไปสู่การพิจารณาของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวในข้อ (๑) จึงทำให้การลงโทษทางวินัยเหมือนขาดหางเสือ ไร้ทิศทางที่ถูกต้อง จึงเป็นสาเหตุแห่งความยุติธรรมอีกประการหนึ่ง

(๓) ตัวข้าราชการเอง ที่จำเป็นต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ^{๔๔} มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ผู้บังคับบัญชามีได้เสริมสร้างและพัฒนาให้มีวินัย ไม่ป้องกันการกระทำผิดวินัย ประกอบกับตัวข้าราชการผู้นั้นเองมีพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการรักษาวินัย เช่น “มั่งง่าย ไม่ซัด ปัดสวะ ละครเบียบ เอาเปรียบผู้อื่น ผืนกฎ ไม่โทษตัวเอง เกรงใจนาย หายเวลางาน พาลหาเรื่อง เปลืองของหลวง ถ่วงองค์กร ถอนทุน วุ่นแต่เรื่องส่วนตัว มัวจ้องแต่ผลประโยชน์ โปสแต่โอที หนีหน้า บ้าหลับ ไม่ปรับตัว กลัวกินงาม ถามทุกเรื่อง เคื่อง่าย ไถไปเรื่อย ฉ้อชยา ลาบ่อย คอยประจบ คบคนชั่ว มัวห่วย ป่วยเป็นนิสัย ผิดประจำ ฯลฯ” ด้วยแล้ว และมาบรรจบกับผู้บังคับบัญชาตามข้อ (๑) ยิ่งจะทำให้ระบบวินัยกลายเป็นสิ่งที่ไร้ประโยชน์ในสายตาของข้าราชการที่กล่าวมาข้างต้น จึงไม่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมเลย

ดังนั้น การเน้นกฎ การไม่เน้นกฎ หรือการเน้นตัวบุคคล ที่กล่าวมาไม่ว่าจะใช้วิธีการใดในการรักษาวินัย และการสร้างความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยก็ตาม ล้วนแล้วแต่ยังอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างแท้จริงไม่ได้ หากมองว่าจะใช้วิธีการทั้ง ๓ ประการรวมกัน จะยุติธรรมหรือไม่ ก็มีคำตอบอยู่แล้วในระบบวินัยปัจจุบัน เมื่อมีทั้งการเน้นกฎที่กำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่แล้วก็ยังไม่พบว่ามีความยุติธรรมอย่างแท้จริง เพราะจะแข่งกระด้างเกินไปหรือไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีทั้งการไม่เน้นกฎที่ให้อำนาจดุลพินิจเป็นของผู้บังคับบัญชา ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับอัตวิญญิตอันแตกต่างกันอยู่ผู้บังคับบัญชาแต่ละคน หรือมีทั้งการเน้นตัวบุคคลเอง สุดท้ายก็ยังไม่มีความยุติธรรมที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นั่นคือ ระบบการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนในปัจจุบัน ที่พยายามผดุงความยุติธรรมในระบบ แต่มีเหตุผลมากมายหลายประการที่กล่าวมาแล้วว่าหาได้เป็นเช่นนั้นอย่างแท้จริงไม่

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังนั้น การวางระบบวินัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ยุติธรรมโดยสร้างความสุข ความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องกับวินัย ควรเป็นเช่นไร เรื่องนี้เป็นที่ทราบอยู่แล้วว่า การวางระบบวินัยเมื่อเกือบ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ได้นำแนวคิดของตะวันตกมารวมไว้ในตราด้วย เพราะเป็นร่างกฎหมายของนายอาร์.เกียง ที่ทรงนำเสนอโดยจอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหม แนวคิดครั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพียง ๒ ประการ คือ แยกวินัยข้าราชการพลเรือน ออกจากวินัยข้าราชการทหาร ๑ แยกกฎวินัย ออกจากกฎหมายอาญา ๑ โดยให้มีแนวคิดทางศาสนาโดยเฉพาะในพุทธ

^{๔๔}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, มาตรา ๘๐.

ปรัชญาปะปนอยู่ไม่ ดังนั้น เพื่อให้ระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนอำนวยความสะดวกสามารถสร้างความสุขและความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งระบบวินัยทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นองค์อธิปัตย์ องค์กรกำกับมาตรฐาน องค์อำนาจ รวมถึงตัวข้าราชการเอง จึงขอเสนอความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรศนะพุทธปรัชญาเถรวาท ดังจะกล่าวต่อไป

๔.๔ วิเคราะห์ความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรศนะพุทธปรัชญา

ปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมในการลงโทษทางวินัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางอำนวยความสะดวกยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนในทรศนะของพุทธปรัชญาเถรวาท ด้วยการกำหนดแนวคิดให้เป็นระบบ ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนวางกรอบบริหารบ้านเมืองว่าควรจะให้ระบบวินัยดำเนินไปทิศทางใด ๑ ขั้นตอนการกำหนดระบบกฎหมายและการลงโทษให้เป็นไปตามกรอบบริหารบ้านเมือง โดยระบบวินัยนั้นควรกำหนดแตกต่างหากจากคดีอาญาให้ชัดเจน เพื่อขจัดข้อกังขาในการลงโทษซ้ำต่อพฤติกรรมเดียว หรือแม้แต่ในเรื่องความรับผิดชอบ ละเมิด ความรับผิดชอบแพ่ง และวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อป้องกันการลงโทษซ้ำซ้อนตามหลักภาษีตกกฎหมาย เป็นต้น ๑ และขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการสั่งโทษจะต้องเกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมอย่างแท้จริง ๑ ซึ่งทั้งหมดนี้มีความจำเป็นที่จะต้องให้เชื่อมโยงซึ่งกันและกันจากบนลงล่างหรือจากล่างขึ้นบนเป็นขั้นตอน ในทรศนะของพุทธปรัชญาเถรวาท พระพุทธองค์ได้ทรงตรัสไว้ โดยอาจจำแนกออกเป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ซึ่งได้แก่ การวางกรอบบริหารบ้านเมือง ๑ การวางระบบกฎหมายและการลงโทษ ๑ และการวินิจฉัยสั่งการ ๑ ซึ่งมีคำอธิบาย ดังต่อไปนี้

๔.๔.๑ การวางกรอบบริหารบ้านเมือง

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อนมากขึ้น จำต้องมีการกำหนดกรอบหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การบริหารราชการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลบุคคลของประเทศให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมให้เกิดในทุกองคาพยพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย

เอกสารทางประวัติศาสตร์ในการวางระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนก่อนมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ นั้น จากการตรวจสอบจะเห็นว่า ทั้งหลักการ วิธีการ และเป้าหมายของการวางกรอบระบบวินัยยังไม่ชัดเจนว่า ระบบวินัยควรอยู่จุดใดของกติกาทิศทางสังคม เพียงแต่ ณ ขณะนั้นมีแนวความคิดว่าข้าราชการสองประเภทคือฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนไม่ควรกำหนดให้มีการลงโทษเหมือนกัน เพราะที่ผ่านมาการลงโทษของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกระทรวงฝ่ายทหารจะใช้ระบบเดียวกันทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน และเดิมทีแนวความคิดการลงโทษทางอาญากับแนวคิดการโทษทางวินัยยังปะปนกันอยู่มาก การลงโทษข้าราชการในสถานปรับและกักขังจะเป็นการซ้ำกับอำนาจศาล ควรแยกออกมาเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาส่วนหนึ่งต่างหากจากคดีอาญา

หากสังเกตดูจะเห็นว่า การวางระบบวินัยในครั้งนั้นมิได้มีความสลับซับซ้อนอะไร เพียงแต่องค์อธิปัตย์ต้องการให้แยกวินัยออกมาจากอาญา แยกระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากระบบวินัยข้าราชการฝ่ายทหารให้มีความเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศมากขึ้น น่าจะมีได้มองถึงหลักการอื่นใดนอกจากนี้ และเมื่อพิจารณาถึงวิธีการของระบบวินัยก็จะ

พบว่า เป็นรูปแบบแนวคิดของประเทศตะวันตกดังกล่าวมา โดยส่วนหนึ่งเป็นการนำเสนอของ นายอาร์.เกียง ที่ปรึกษากรมร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส ผ่านจอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “...สมควรจะสอบสวนระเบียบการฝ่ายต่างประเทศดูเป็นเยี่ยงอย่าง แล้วจัดให้มีระเบียบการลงโทษ ในทางปกครองสำหรับข้าราชการเสมียนพลเรือนขึ้นบ้าง ให้เป็นระเบียบใช้ทั่วไปอย่างเดียวกัน และเมื่อทำได้เช่นนั้น เชื่อว่าจะเป็นผลให้ราชการดำเนินดีขึ้นด้วยประการทั้งปวง ข้าพเจ้าได้คิดอยู่ว่า จะลองหาหรือฟังความเห็นนายอาร์.เกียง ที่ปรึกษากรมร่างกฎหมายดูสักครั้งหนึ่ง...บัดนี้ นายอาร์.เกียง ได้มีจดหมายทำความเห็นมายังข้าพเจ้า ทั้งได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวนั้นมาให้ดูด้วย...เห็นว่า สมควรจะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อมีพระราชกระแสรับสั่งให้กรมร่างกฎหมาย จัดการร่างขึ้น โดยปรึกษาหารือกับเจ้ากระทรวงทั่วไป...”^{๔๕} และนำมาซึ่งการยกร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ขึ้น นั้นเป็นหลักการวางกรอบแคบ ๆ ในการบริหาร บ้านเมืองเกี่ยวกับระบบวินัยในขณะนั้น

อันที่จริงการวางกรอบระบบวินัยครั้งนั้น หากได้กำหนดเป็นแผนไปพร้อมกับการวางแผน พัฒนาด้านต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทั้งระบบโดยเฉพาะด้านการตรากฎหมายของบ้านเมืองจะเป็นคุณูปการ อย่างแน่นอน ในเวลานั้นยังมิได้พูดถึงกระบวนการวางแผนระยะยาวถึงอนาคตเพื่อกำหนดวิธีการและ เป้าหมายที่จำเป็นในการบริหารบ้านเมืองด้านระบบวินัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ แม้ในกาลต่อมา การ แก้ไขปรับปรุงระบบวินัยเพิ่มเติมก็มิได้มีสิ่งใดเปลี่ยนแปลงไปมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการวางระบบ วินัยครั้งแรก ประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๑ ประเทศไทยยังเป็นสังคมเกษตรกรรมเต็มรูปแบบ ไม่มีความ สลับซับซ้อนเช่นปัจจุบัน จากการตรวจสอบเอกสารการเตรียมตรากฎหมายในครั้งนั้นไม่พบว่ามี คณะ อภิรัฐมนตรีสภาหรือเสนาบดีสภาพระองค์ใดหรือท่านผู้ใดเสนอแนวคิดในทางพุทธปรัชญาโดยตรง เป็นแต่ เพียงเสนอหลักธรรมทางพุทธปรัชญาพื้นฐาน เช่น พระดำริในจอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้า บริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหม ตอนหนึ่งว่า “...ใช้วิธีลงโทษ ได้แต่อย่างเดียวด้วยการให้ออกจากตำแหน่งนั้น ถ้าเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยก็เป็นอันไม่ทำกันได้ เพราะเหตุว่าโทษหนักไป บังเกิดความสงสารเวทนา...”^{๔๖} ซึ่งหมายถึงหลักเมตตาธรรม ใน พรหมวิหาร ๔ ได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา อันเป็นหลักธรรมหนึ่งในพุทธปรัชญาเท่านั้น เข้าใจว่ามีได้มีแนวคิดถึงการวางกรอบระบบวินัยให้ลึกซึ้งไปกว่าที่ได้นำเสนอมาแต่อย่างใด

พระพุทธศาสนาเถรวาทมีหลักธรรมที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารบ้านเมืองสามารถทำให้ ผู้บริหารมีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง และกำหนดรูปแบบในการบริหารจัดการ หรือเป็น หลักคิดที่สำคัญว่าควรจะบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปในทิศทางใด^{๔๗} หลักอธิปไตย ๓ อย่าง เป็นหนึ่งใน หลักธรรมเหล่านั้น ซึ่งพระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ในอาธิปไตยยสูตร ว่า “ภิกษุทั้งหลาย อาธิปไตย หรือ

^{๔๕}สำนักงาน ก.พ., พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, หน้า ๒๓-๒๔.

^{๔๖}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔.

^{๔๗}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีรธมฺโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๕๕.

ความเป็นใหญ่ ๓ ประการนี้ อาธิปไตย ๓ ประการ อะไรบ้าง ๑. อัตตาทิปไตย คือ ความมีตนเป็นใหญ่ ๒. โลกาธิปไตย คือ ความมีโลกเป็นใหญ่ ๓. ธัมมาธิปไตย คือ ความมีธรรมเป็นใหญ่^{๔๘} เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยเหมาะสมในการใช้หลักธรรมาธิปไตยเพื่อวางกรอบบริหารบ้านเมือง แนวคิดธรรมาธิปไตย ไม่ใช่ระบบการเมืองการปกครอง แต่เป็นแนวคิดที่ถือธรรมเป็นหลักชัยในการบริหารจัดการบ้านเมืองหรือองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้า มั่นคง สร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ และเป็นที่ยอมรับของคนทุกฝ่าย ผู้เข้ามาสู่อำนาจจะต้องเป็นผู้ที่มีธรรม โดยธรรมและเพื่อธรรม การปกครองระบบนี้ จึงไม่ใช่ทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบการปกครอง อย่างเช่นระบบการปกครองทั่วไป^{๔๙} หลักธรรมาธิปไตย เป็นหลักที่ให้ความเป็นธรรมมากที่สุด ในโลกนี้มีการปกครองหลายระบอบ เช่น ระบอบคอมมิวนิสต์ ระบอบสังคมนิยม ระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบไหนจะดีที่สุดไม่มีใครยืนยันได้ เพราะต่างก็บอกว่าประเทศของตนได้นำเอาระบอบการปกครองที่ดีที่สุดมาใช้ ในสมัยพุทธกาลมีการปกครองระบอบราชาธิปไตย ระบอบสามัคคีธรรม เป็นต้น พระพุทธเจ้าทรงแสดงเรื่องธรรมาธิปไตย แม้จะไม่ใช่ระบอบการปกครองโดยตรง แต่ก็เชื่อกันว่าเป็นการนำเสนอวิธีการถือธรรมเป็นใหญ่ “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่สอนให้ถือธรรม คือความถูกต้องตามเหตุผลเป็นประมาณ ที่เรียกว่าธรรมาธิปไตย ไม่สอนให้ถือตนเองเป็นใหญ่ หลักคำสอนเรื่องผู้เห็นพระพุทธเจ้า คำสอนเรื่อง อามิสบูชาและปฏิบัติบูชา และการตั้งพระธรรมวินัยไว้เป็นพระศาสนาแทนพระองค์ของพระพุทธเจ้า ก็เป็นการสอนแบบธรรมาธิปไตย”

หลักธรรมาธิปไตย เป็นหลักที่สมควรในการที่ผู้บริหารหรือผู้ปกครองควรนำไปใช้ในการวางกรอบการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางระบบวินัยที่จะอำนวยความสะดวกเป็นธรรมหรือความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งหลักนี้สามารถแบ่งเป็นธรรมข้อย่อยได้ ๓ ส่วน คือ ธรรมจิติ ผู้ทรงธรรม ธรรมนิตติ ระบบที่เป็นธรรม และธรรมมตติ มติที่เป็นธรรม ๑^{๕๐} กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ทรงธรรม มีการวางกรอบอย่างเป็นธรรม หมายถึง ธรรมจิติ ผู้ทรงธรรม เป็นแนวคิดที่ผู้ปกครองต้องเป็นผู้มีคุณธรรม หรือเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งธรรมโดยการประพฤติปฏิบัติตามธรรม หรือที่เรียกว่าธรรมราชา ส่วนธรรมนิตติ คือ การจัดระบบที่เป็นธรรม ที่ผู้ปกครองต้องเข้ามาสู่อำนาจตามแบบแผนที่สังคมได้วางเอาไว้ ระบบดังกล่าวต้องเป็นธรรม หรือธรรมาธิปไตยในรูปแบบการปกครอง เช่น ระบบสังคม ระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบการศึกษา หรือระบบกฎหมาย เป็นต้น ตั้งแต่ระบบเล็ก ๆ ในครอบครัว ถึงระบบใหญ่ ๆ ในระดับโลก หากมีการจัดระบบที่เป็นธรรมแล้ว กระบวนการต่าง ๆ ก็จะดำเนินไปตามระบบที่จัดวางไว้ เมื่อใช้ระบบไปได้ระยะหนึ่งมีความขาดตกบกพร่องก็จำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนาแก้ไขระบบนั้นให้ดีขึ้นให้เป็นธรรมขึ้น พระไพศาล วิสาโล ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายว่า “กฎหมายไม่เพียงการกวดขัน ควบคุม ไม่ให้คนผิดศีลธรรม แต่ต้องส่งเสริมให้คนมีคุณธรรม มีศีลธรรม และส่งเสริมให้คนมีพัฒนาการด้านกายภาพนา ศิลภาพนาและจิตภาพนาไปพร้อม ๆ กัน” “การที่ควบคุมและห้ามคน เพื่อไม่ให้ผิดศีลธรรม ต้องส่งเสริมให้คนมีศีลธรรมมากขึ้น” การส่งเสริมกระทำได้โดย

^{๔๘}ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๐๕/๒๗๔.

^{๔๙}พระมหาเวชยันต์ กิตตโสภโณ, “การปกครองแบบธรรมรัฐแนวพุทธศาสนาเถรวาทกับการปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต : การศึกษาเปรียบเทียบ”, **ปริญญาศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหา มกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๘.

^{๕๐}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีระมโน), **รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก**, หน้า ๑๓๙.

หลายประการ เช่น กฎหมายต้องลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ยืนยันว่า สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำจะมีอาชญากรรมมาก มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาก มีการทำลาย ธรรมชาติหรือมีมลภาวะ และผู้คนจะเป็นปฏิปักษ์ต่อกันมากขึ้น กฎหมายต้องมีความยุติธรรม ทั้งตัวบท กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย^{๕๑} สำหรับธรรมมติ หรือความเห็นที่เป็นธรรม คือ เป้าหมายของการ บริหารการปกครองต้องอยู่ที่ประชาชน คนใต้การปกครองที่จะได้รับการดูแลเอาใจใส่ โดยอยู่ร่วมกันอย่าง สันติสุข มีมิตรภาพ ภารดรภาพ สิทธิเสรีภาพ ซึ่งผู้ปกครองสามารถสร้างวัฒนธรรมแบบแผนให้เกิดขึ้น ด้วยธรรมหรือที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล^{๕๒} การพิจารณาให้ความเห็น หรือการลงมติต้องเป็นไปด้วยความ ชอบธรรม หรือมีความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง เรามักจะได้ยินบ่อย ๆ ว่า มตินั้นไม่เป็นธรรม มตินี้ไม่ ยุติธรรม หรือบางครั้งอาจมีคำว่า “พวกมากลากไป” ซึ่งมีให้เห็นเป็นประจำในการประชุมแทบทุก ระดับ ไม่เว้นแม้แต่การประชุมระดับชาติ กรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ความไม่ชอบมาพากลของผู้มีอำนาจ พิจารณาเมื่อเกิดขึ้นแล้ว มักเป็นที่ตำหนิตติงกันอยู่เสมอมา มติที่ดีนั้นควรเป็นมติที่ประกอบด้วยธรรม ตั้งอยู่บนรากฐานของเหตุและผลที่เหมาะสมในสังคมหนึ่ง ๆ ไม่มีการเอนเอียงเข้าข้างหรือกลั่นแกล้ง ใส่ร้าย เอารัดเอาเปรียบ คือ ต้องปราศจากอคติ การแก้ไขช่องโหว่จุดนี้จึงเกิดขึ้นด้วยการให้ผู้เห็นต่าง ทำความเห็นแย้งได้ แต่ไม่ใช่เป็นมติในที่ประชุม ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาความเห็นต่างประการหนึ่ง แต่เป็นการแก้ปัญหาไม่ถูกจุดหรือไม่ตรงประเด็น

ทรรศนะแบบธรรมราชาของปรีชา ช่างขวัญยืน ถือเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับหลัก ธรรมาธิปไตยว่า การอธิบายซึ่งอาศัยความถูกต้อง ความดี หรือเหตุผลเป็นที่ตั้งนั้นยังไม่พอที่จะให้เป็น หลักสำคัญทางการเมืองได้ และจะให้เป็นการระบอบการปกครองยิ่งไม่ได้ เพราะธรรมาธิปไตยไม่ใช่ ระบอบการปกครอง แต่อาจใช้ธรรมาธิปไตยเป็นหลักสำคัญทางการเมืองได้ ถ้าเราสามารถอธิบาย ธรรมะซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการปกครองทั้งหลายให้เป็นสำคัญ ธรรมะในแง่นี้ก็จะเป็นหลักในการ อธิบายมโนทัศน์สำคัญทางการเมืองทุก ๆ เรื่องได้ เช่นนี้จึงอาจพอเรียกได้ว่าธรรมาธิปไตย เช่น เมื่อพูด ถึงผู้ปกครองที่มีความชอบธรรม หรือมีสิทธิในการปกครอง เขาอาจพิจารณาโดยอาศัยธรรมเป็นหลัก คือ ผู้ปกครองต้องรู้ธรรม ต้องเป็นธรรม ต้องมีธรรม ต้องเป็นผู้ชอบธรรม และต้องสร้างธรรม มี เหตุผลและความดีงามเป็นหลักการ^{๕๓} หลักการทั้ง ๓ ประการดังกล่าวมานับเป็นองค์ประกอบสำคัญของ ธรรมาธิปไตย

ดังนั้น “ธรรมาธิปไตย” ในฐานะที่เป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในพระพุทธศาสนาที่ ปรากฏในพระไตรปิฎกและอรรถกถานั้น ทำให้ทราบว่ “ธรรมาธิปไตย” ในอาธิปไตยยสูตรเป็น หลักธรรมที่พระพุทธองค์ตรัสสอนผู้ที่ออกบวชเป็นพระภิกษุ ให้ปรารถธรรมเป็นจุดเริ่มต้นหรือนำ ธรรมะมาเป็นสิ่งจูงใจให้ประพฤติปฏิบัติธรรม หรือทำความดีเพื่อพัฒนาตนให้หลุดพ้นจากทุกข์ทั้งปวง ที่ครอบงำ และทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอัตตาธิปไตยและโลกาธิปไตยซึ่งปรากฏ

^{๕๑}สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, พระไพศาล วิสาโล บรรยาย, กฎหมายเพื่อเป็นไปเพื่อธรรม, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.lrct.go.th> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

^{๕๒}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ภิรมโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๗๙.

^{๕๓}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๐.

ในจักรกวัตติสูตรและอัมมราชาสูตร ก็เป็นเพียงคุณสมบัติหรือหลักธรรมประการหนึ่งที่ผู้ปกครองหรือผู้นำทรงมีหรือทรงปฏิบัติ ดังที่พระพุทธองค์ ตรัสไว้ว่า พระเจ้าจักรพรรดิทรงมีธรรมเป็นใหญ่ หรือพระพุทธเจ้าทรงมีธรรมเป็นใหญ่ คือ ทรงมีธรรมาธิปไตยนั่นเอง อีกทั้งยังทำให้ทราบว่าพระพุทธศาสนาไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบอบการปกครองว่าจะเป็นระบอบการปกครองรูปแบบใด แต่ให้ความสำคัญกับเรื่องการปฏิบัติปฏิบัติตนของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้การศึกษาธรรมาธิปไตยในคัมภีร์พระพุทธศาสนา ในฐานะที่ “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในพระพุทธศาสนา ยังทำให้ทราบว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนที่มุ่งไปที่คุณธรรมหรือคุณสมบัติด้านที่ดีที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล ซึ่งมีพลังหรือมีอำนาจควบคุมการตัดสินใจ การพูด และการกระทำของบุคคลนั้น ๆ เมื่อมีคุณสมบัติภายในที่ดีมีธรรมะเป็นที่ตั้งหรือเป็นพื้นฐานแล้ว การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ก็จะเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง ดีงาม และเป็นประโยชน์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอยู่ในสถานภาพใดก็ตาม เพราะการที่บุคคลนั้นมีธรรมเป็นใหญ่ในการตัดสินใจ จึงเรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” คือความมีธรรมเป็นใหญ่ แต่ความเป็นใหญ่หรืออธิปไตยมิได้หมายถึงอำนาจในทางการเมืองการปกครอง ที่สามารถบังคับบัญชาให้บุคคลอื่นต้องยอมปฏิบัติตามหรือลงโทษใครได้ กลับหมายถึงอำนาจของธรรมที่สามารถกระตุ้นหรือเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อนำไปสู่จุดหมายที่ถูกต้อง ดีงามเช่นกัน^{๔๔} ถือเป็นหลักของธรรมาธิปไตยอันเป็นหลักธรรมในพุทธปรัชญาที่สำคัญยิ่ง

หลักการวางกรอบในการบริหารบ้านเมืองที่กล่าวมานั้น ผู้ปกครองต้องยึดถือหลักธรรมาธิปไตย ซึ่งมีหลักธรรมย่อย ๓ ประการ คือ ธรรมจิติ ได้แก่ ผู้ปกครองนั้นต้องเป็นผู้ทรงธรรมประการหนึ่ง ธรรมนิติ ผู้ปกครองต้องวางกรอบในการบริหารบ้านเมืองที่เป็นธรรมอีกประการหนึ่ง และธรรมมติ ผู้ปกครองต้องมีความเห็นหรือมีการลงมติกำหนดกรอบในการบริหารประเทศที่เป็นธรรม อีกประการหนึ่ง นั่นก็คือ ผู้ปกครองต้องรู้ธรรม ต้องมีความเป็นธรรม ต้องมีธรรมประจำใจ ต้องเป็นผู้ได้รับความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และผู้ปกครองจะต้องสร้างธรรมให้เกิดขึ้นในการวางกรอบบริหารบ้านเมือง หากผู้ปกครองมีลักษณะดังกล่าว จะทำให้การวางกรอบบริหารบ้านเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมและยุติธรรม นี่คือหลักธรรมประการแรกของผู้บริหารหรือนักปกครองที่เป็นองค์อธิปัตย์จะนำไปใช้ในการวางกรอบบริหารบ้านเมือง ก่อนดำเนินการในด้านอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีระบบ ตามลำดับขั้นตอนไม่สับสน และถูกต้องเหมาะสม

การวางกรอบบริหารบ้านเมืองตามหลักพุทธปรัชญาเถรวาท อาจมีผู้ทักท้วงว่า หากได้ดำเนินการแล้ว จะทำให้การลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้รับความยุติธรรมจริงหรือ ซึ่งก็มีได้หมายความว่าสำเร็จดังคาดหวัง เพราะสุดท้ายแล้วหากการวางกรอบจากองค์อธิปัตย์ดี แต่ขั้นตอนต่อไป องค์อธิปัตย์หรือองค์อำนาจที่มีหลักธรรมาธิปไตยไม่มีโอกาสได้เข้ามาคอยกำกับดูแลแนะนำ อาจเพราะข้อกล่าวอ้างว่าได้แบ่งหน้าที่กันทำ ปล่อยให้ทำหน้าที่ผู้อื่นที่ขาดหลักธรรมาธิปไตย ย่อมทำให้กระบวนการวางกรอบที่ดีพังลงได้ ทั้งนี้ ความเป็นธรรมาธิปไตยต้องมีอยู่ในหัวใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในทุกขั้นตอน ความยุติธรรมที่แท้จริงตามทฤษฎีพุทธปรัชญาจึงจะเกิดขึ้นได้

^{๔๔}นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, “ธรรมาธิปไตยในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย”, สารนิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๘-๑๙.

ต่อไปนี้ลองมาพิจารณาปัญหาการวางกรอบในการบริหารบ้านเมืองในระบบวินัยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยขอการวางกรอบมากล่าวอีกครั้งเพื่อย้ำให้เห็นว่า องค์อธิปัตย์ได้มีการนำหลักธรรมในพุทธปรัชญามาพิจารณาวางกรอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามระบบวินัยที่เป็นอยู่ยังไร้ทิศทาง อันถูกต้องตามหลักพุทธธรรม เป็นเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือน จะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์อธิปัตย์กลับมีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยซึ่งไม่เคยมีมาก่อน อาจเพราะคิดว่าการทำหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอก็ยังไม่ชัดเจนนัก แต่ได้มีหมายเหตุท้ายกฎหมายดังกล่าวว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ โดยที่มาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยมาตรา ๓๒๙ บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตรา ๓๓๑ บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการร้ายผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการและกระบวนการใต้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ตลอดจนโทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรมกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

ในกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยไว้ในมาตรา ๙๒ ว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย...กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้

ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการ...โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัยสำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” และมาตรา ๙๓ บัญญัติอีกว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”^{๕๕} จาก ๒ มาตราในกฎหมายดังกล่าว จะเห็นว่ามีกฎหมายไม่ยุติธรรมอยู่ ๒ ประการ ประการแรก คือตามปกติการดำเนินการทางวินัยย่อมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยแท้ หากผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาเสียก่อน ไม่เช่นนั้นการสั่งลงโทษจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในมาตรา ๙๒ บัญญัติว่า...โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย...นั่นก็หมายความว่า กฎหมายฉบับนี้ปิดปากผู้บังคับบัญชาด้วยการไม่ให้แต่งตั้งกรรมการสอบสวน ถือเป็นการก้าวล่วงอำนาจผู้บังคับบัญชาอย่างแน่นอน แต่ก็ไม่มีผู้บังคับบัญชาคนใดกล้าโต้แย้งหรือทักท้วง คงปล่อยให้เป็นไปตามนั้น

สาเหตุสำคัญก็เพราะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ห้ามผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรการบริหารงานบุคคลเปลี่ยนฐานความผิดที่ ป.ป.ช.ชี้มูล นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ว่า แม้ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษไปแล้ว เมื่อ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดในเรื่องเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษตามมติที่ ป.ป.ช.ชี้มูลนั้นอีก ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน เป็นเหตุให้ที่ผ่านมามติ ป.ป.ช.ซึ่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษอันเนื่องมาจากมติของ ป.ป.ช.เป็นจำนวนมาก จะอธิบายอย่างไรว่าการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ป.ป.ช.จะให้ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามฐานะที่พึงมีพึงเป็นได้ และกฎหมายฉบับนี้แตกต่างกับมี ๒ มาตรฐานั้น นั่นคือ ถ้าผู้ถูกชี้มูลโดย ป.ป.ช.เป็นข้าราชการประเภทอื่น ห้ามผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนอีก ให้ใช้สำนวนของ ป.ป.ช.สั่งลงโทษได้เลย แต่หากเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ให้ถือเอาการชี้มูลของ ป.ป.ช.เป็นส่วนหนึ่งของ

^{๕๕}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒,

สำนวนการสอบสวน กล่าวคือ ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนตามกฎหมายของข้าราชการประเภทนั้นตามปกติ หาได้ห้ามแต่งตั้งกรรมการเช่นข้าราชการประเภทอื่นไม่ จะอธิบายในมุมใดก็คงไม่อาจทำความจริงให้กระจ่างได้ว่าทำไมองค์อธิปัตย์ถึงมีแนวคิดเช่นนั้นในประเทศเดียวกัน หากจะอธิบายว่าองค์การที่ให้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยตามการข่มขู่ของ ป.ป.ช.ได้อีกรับประกันความยุติธรรมในระบบได้ แล้วกรณีข้าราชการประเภทอื่นที่มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยมิได้เกี่ยวข้องกับมติ ป.ป.ช.จนกระทั่งมีการปลดออกไล่ออกจากราชการไปนั้นก่อนหน้านั้นเขาไม่อาจพิสูจน์ความยุติธรรมได้เลยหรือ วันนี้ปัญหาหลักมิได้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดที่ของ ป.ป.ช.ตามกฎหมาย หากแต่อยู่ที่องค์อธิปัตย์ขาดการวางกรอบการบริหารบ้านเมือง ปลดปล่อยให้เข้าลักษณะ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ใครอยากกำหนดอะไรก็เสนอต่อองค์อธิปัตย์โดยขาดทิศทางหรือการวางกรอบการบริหารบ้านเมืองดังกล่าวแล้ว ที่เน้นย้ำการตรากฎหมาย ป.ป.ช.หลายครั้ง ก็เพื่อให้แสดงให้เห็นถึงความยุติธรรมในกฎหมายฉบับนั้นอย่างชัดเจน โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ซ้ำอีก

ย้อนกลับมาดูว่าทำไม อะไร อย่างไร จึงเป็นเช่นนั้น ปัญหาดังกล่าวข้างต้นวิเคราะห์แล้ว น่าจะเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก องค์อธิปัตย์ไม่มีแนวคิดทางศาสนาใด หรือแม้แต่ในพุทธปรัชญาเพื่อการวางระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนมาแต่ต้น และประการสุดท้ายระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนยังขาดผู้เป็นเจ้าของภาพหลักที่ต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง เมื่อมีการเสนอแนวคิดหรือเสนอกฎหมาย ยังขาดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของร่วม ผู้เสนอก็กพยายามเสนอข้อมูลในเชิงสนับสนุนความคิดของตนเอง บางครั้งผู้ร่วมประชุมหารือก็มิได้แย้งคัดค้านตามที่ควรจะเป็น ปลดปล่อยผ่านขั้นตอนกระบวนการกระทั่งออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ จนเกิดความไม่ยุติธรรมดังกล่าว การวางกรอบการบริหารบ้านเมืองจะต้องมีการกำหนดนโยบายไว้ด้วย สิ่งที่ต้องคำนึงคือ ประโยชน์ที่จะได้รับในการลงโทษทางวินัย ซึ่งองค์อธิปัตย์ต้องถือเป็นนโยบายสำคัญว่าการวางระบบวินัยนั้นจะให้ประโยชน์ตกอยู่ที่ใคร เช่น ตกอยู่ที่องค์กรหรือราชการ ตกอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา ตกอยู่ที่ผู้ถูกสั่งลงโทษ หรือตกอยู่ที่สังคม เป็นต้น โดยหมวดธรรมข้อนี้ถือได้ว่าเป็นการระบุเป้าหมายแห่งองค์กรหรือรัฐได้เป็นอย่างดีที่ผู้บริหารจะยึดเอาประโยชน์อะไรมาเป็นหลัก กล่าวคือ จะยึดประโยชน์เพื่อตนเอง อัดตัดละ ประโยชน์จุดหมายเพื่อตน ๑ หรือประโยชน์เพื่อผู้อื่น ปรัดละ ประโยชน์จุดหมายเพื่อผู้อื่น ๑ หรือจะทำประโยชน์ให้เกิดทั้งสองฝ่าย หรือหลายฝ่าย ได้แก่ อุภัยตละ ประโยชน์จุดหมายทั้งสอง ๑^{๕๖} จะเห็นว่าประโยชน์ข้อที่ ๑ เป็นการกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตนเองเป็นสำคัญ ส่วนประโยชน์ข้อที่ ๒ เพื่อประโยชน์ของผู้อื่นล้วน ๆ ส่วนประโยชน์ข้อที่ ๓ ทั้งตนเองและผู้อื่นต่างก็ได้ประโยชน์เช่นเดียวกัน

เมื่อวิเคราะห์ถึงจุดยืนในพุทธปรัชญาแล้วจะพบว่า ได้ยึดประโยชน์ของผู้อื่นเป็นหลัก ในขณะเดียวกันประโยชน์ของตนเองก็ไม่ควรละเลย การปฏิบัติตามหลักธรรมในพุทธปรัชญามีเป้าหมายสูงสุดคือการหลุดพ้นของตนเอง นั่นคือนิพพาน แล้วจะเป็นการช่วยผู้อื่นให้ดำเนินรอยตามไปด้วย ดังนั้นประโยชน์เพื่อตนเองเพียงอย่างเดียวถือเป็นความเห็นแก่ตัวที่พระพุทธองค์ไม่ทรงยกย่องหากแต่ประโยชน์เพื่อผู้อื่นถ่ายเดียวกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่ายที่พระพุทธองค์ทรงชมเชย โดยเฉพาะประโยชน์ที่

^{๕๖} พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีรธมฺโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๗๑-๑๗๒.

เกิดแก่ผู้อื่น ผู้บริหารหรือผู้ปกครองต้องกำหนดถึงประโยชน์อันจะเกิดแก่บุคคลส่วนใหญ่ในชาติเป็นหลัก ถ้านึกถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนก็จะกลายเป็นรัฐบาลทรราชย์ในสายตาของผู้ถูกปกครองเสียสิ้น

ทฤษฎีธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาทที่ยกขึ้นกล่าวนั้น ถือได้ว่าเป็นการระบุเป้าหมายแห่งรัฐได้เป็นอย่างดีที่องค์อริยทรัพย์จะยึดเอาประโยชน์อะไรมาเป็นหลัก โดยมีประโยชน์ตนเอง ประโยชน์ผู้อื่น หรือจะทำประโยชน์ให้เกิดทั้งสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายนั้น องค์อริยทรัพย์ควรคำนึงถึงประโยชน์ผู้อื่น กล่าวคือ จะต้องเกิดประโยชน์ต่อผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น ๆ นั่นก็หมายถึง อรรถประโยชน์หรือประโยชน์นิยมซึ่งสนับสนุนแนวคิดในพุทธปรัชญาดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าคุณค่าทางศีลธรรม เป็นการกระทำที่ขึ้นอยู่กับการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม มิถุนันเรียกว่าลัทธิประโยชน์นิยม หรือหลักมหัสข เพราะยึดความสุขเป็นเป้าหมายหลักในชีวิต การกระทำโดยมีแนวคิดว่าการกระทำที่จะถือว่าถูกได้นั้น ต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขแก่มหาชน ความผิดของการกระทำอยู่ที่ก่อให้เกิดความทุกข์แก่มหาชน โดยการพิจารณาความสุขนั้นพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำในแต่ละครั้ง การกระทำโดยตัวมันเองไม่ได้ ดี ชั่ว ถูก ผิด แต่ขึ้นอยู่กับว่ามันจะก่อให้เกิดประโยชน์แค่ไหน ถือว่าความสุขเป็นสิ่งที่ดีที่สุดของมนุษย์ ดีกับสุขเป็นเรื่องเดียวกัน ประโยชน์นิยมจะไม่สนใจแรงจูงใจหรือเจตนา เช่น การช่วยเหลือคนที่ตกน้ำไม่ว่าจะเกิดเพราะสงสารหรือหวังค่าตอบแทนมีผลเท่ากันคือดีเท่ากัน เพราะได้ช่วยชีวิตคน กลุ่มนี้ตัดสินคนที่การกระทำ การดูเจตนาดูได้ยากเพราะอยู่ข้างในใจคน การดูแรงจูงใจคือการดูอดีตของการกระทำ การดูผลคือการดูอนาคตของการกระทำ ประโยชน์นิยมจึงเป็นทฤษฎีทางจริยศาสตร์ที่ถือเอาประโยชน์สุขเป็นเกณฑ์ตัดสินความผิดถูกชั่วดี กล่าวคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ถือว่าเป็นการกระทำที่ดี^{๕๗} เป็นการมองที่การกระทำ มิใช่มองที่เจตนาแต่อย่างใด จุดนี้มองต่างจากพุทธปรัชญาที่ต้องประกอบเจตนาด้วย

พุทธปรัชญาได้กำหนดประโยชน์ไว้ ๓ ประการ ดังกล่าวแล้วว่า ประโยชน์เพื่อตนเอง ๑ ประโยชน์เพื่อผู้อื่น ๑ และประโยชน์ให้เกิดทั้งสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ๑ เพราะฉะนั้น องค์อริยทรัพย์ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อื่น โดยเฉพาะประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนเป็นที่ตั้ง แต่ในการวางระบบวินัยที่ผ่านมานี้ไม่ปรากฏหลักฐานว่า องค์อริยทรัพย์ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่จะบังเกิดขึ้นโดยตรงต่อประชาชนหมู่มาแต่อย่างใด เพียงกำหนดว่าการลงโทษข้าราชการมีจุดมุ่งหมาย ๔ ประการ คือ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ^{๕๘} เพียงแต่พออธิบายได้ว่า สู้ตายแล้วประโยชน์ก็จะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่โดยอ้อมนั่นเอง ซึ่งคงปฏิเสธเสียทีเดียวไม่ได้

ดังนั้น การที่ผู้วิจัยเสนอหลักการวางกรอบในการบริหารบ้านเมือง ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงลำดับความสำคัญขั้นตอนก่อนหลัง ตั้งแต่ระดับบนสุดถึงระดับล่างสุดให้สอดคล้องกันว่า องค์อริยทรัพย์ต้องการวางกรอบกำหนดทิศทางการบริหารงานบุคคลของชาติ โดยเฉพาะวางระบบวินัยให้เป็นไปในทิศทางใดก่อนสิ่งอื่น โดยองค์อริยทรัพย์นั่นเองจะต้องเป็นผู้ที่เปี่ยมไปด้วยหลักธรรมาธิปไตย จิตใจเปิดกว้างกับทุกฝ่ายก่อนเป็นอันดับแรก

^{๕๗}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์ปรัชญาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๐๑.

๔.๓.๒ การวางระบบกฎหมายและการลงโทษ

จริยศาสตร์มีอิทธิพลยิ่งใหญ่ต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ การแก้ปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะปัญหาทางศาสนา รัฐศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย การศึกษา ให้ถูกต้องนั้น ย่อมมาจากความรู้อันถูกต้องว่าอะไรผิด อะไรถูก หลักแห่งศีลธรรมคือความเที่ยงตรงถูกต้องนั้นเป็นที่ต้องการอย่างยิ่งในทุกสาขาอาชีพและวิชาการ จริยศาสตร์ช่วยให้เกิดความเที่ยงธรรม ถูกต้อง เหมาะสมขึ้น จริยศาสตร์ต้องการให้คนทุกคนในอาชีพต่าง ๆ ได้พบความดีอันสูงสุด ดำเนินชีวิตที่มีประโยชน์ที่สุด จึงได้บอกสิ่งเหล่านั้นไว้ อย่างน้อยที่สุดให้มนุษย์ได้เลื่อนขั้นของตนให้สูงขึ้น^{๕๙} เจตนารมณ์หลักของระบบจริยธรรมเชิงสังคม คือการให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข หรือกล่าวให้เจาะจงชัดเจนลงไปอีกคือเพื่อป้องกันไม่ให้คนในสังคมคนใดคนหนึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น ศีลหรือวินัยก็คือเนื้อหาของกฎหมายจริยธรรมเชิงสังคมนั้นเอง^{๖๐} และศีลหรือวินัยนี้เองจะเป็นตัวกำกับพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม

อะไรคือความดี อะไรคือความชั่ว อะไรคือความถูก และอะไรคือความผิด เป็นปัญหาทางจริยศาสตร์ นักปราชญ์ทางจริยศาสตร์ยังเห็นไม่ตรงกัน สายหนึ่งเห็นว่า เจตนาเป็นตัวบ่งถึงกรรมกรกระทำของคน การพูดของคน เราจะตัดสินว่าดีหรือชั่วเราดูที่เจตนา ถ้าเจตนาดีถือเป็นดี เจตนาร้ายถือเป็นชั่ว ตัวการกระทำและผลของการกระทำไม่เป็นเกณฑ์ตัดสิน จริยธรรมของค่าน์เรียกได้ว่าเป็นจริยธรรมแห่งเจตนาดี คือความดี-ชั่ว อยู่ที่เจตนาในการกระทำ คนที่ทำด้วยเจตนาดีได้ชื่อว่าเป็นคนแห่งเจตนาดี เป็นคนดีแท้ มาตรการความประพฤติของค่าน์ ได้แก่การกระทำโดยความสำนึกในหน้าที่ ไม่เกี่ยวกับการเล็งเห็นผลดีหรือผลเสีย ได้กุศลหรืออบาย หรือเป็นคำสั่งของใครทั้งสิ้น^{๖๑} ทุกการกระทำในแนวคิดของค่าน์จึงขึ้นอยู่กับเจตนา หาได้ขึ้นอยู่กับผลแห่งการกระทำแต่อย่างใดไม่

นักปราชญ์หลายท่านถือว่ากฎของรัฐหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารบ้านเมือง เป็นมาตรฐานแห่งความถูกหรือผิด รัฐออกกฎหมายและบังคับให้ประชาชนทำตามกฎนั้น ใครไม่ทำถูกลงโทษ สิ่งของรัฐบังคับให้ทำถือว่าถูก ส่วนสิ่งที่รัฐห้ามมิให้ทำถือว่าผิด ฮอบส์ กล่าวว่า “กฎของรัฐอย่างเดียวกันนั้นที่เป็นศาลสูงสุด ซึ่งสามารถร้องเรียนได้ในกรณีทั้งปวงเกี่ยวกับเรื่องความถูกและความผิด” อธิบายว่า เมื่อมีเรื่องทุกข์ร้อนเกี่ยวกับความผิด ที่เดียวที่เราขอร้องได้คือรัฐ ถ้ารัฐยินยอมให้พ้นผิด ความผิดนั้นก็ป็นอันหมดไป เบนกล่าววว่า “เมื่อพิจารณาทุกด้านแล้ว ศีลธรรมก็คือรัฐบาลประจำถิ่น หรือกฎของแผ่นดิน หมายถึง อำนาจปกครองนั่นเอง” ศีลธรรมจะต้องเชื่อกฎของรัฐ หมายความว่า ศีลธรรมจะต้องไม่ขัดกับกฎของรัฐ^{๖๒} คือกฎของรัฐนั้นจะต้องมาก่อนศีลธรรม ซึ่งมีข้อกังขาอยู่ว่าก่อนการออกกฎนั้นผู้ตรากฎจำเป็นต้องพิจารณาถึงมาตรฐานทางศีลธรรมด้วยหรือไม่ ซึ่งทรรณะดังกล่าวมีข้อวิจารณ์ ดังนี้

^{๕๙}มหา.ที. (ไทย) ๑๐/๔๐/๔๕.

^{๖๐}วสิน อินทสระ, จริยศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญกิจ, ๒๕๒๙), หน้า ๖๐.

^{๖๑}สมภาร พรหมทา, พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : ศยาม, ๒๕๔๘), หน้า ๕๐๓.

^{๖๒}กีรติ บุญเจือ, เริ่มรู้จักปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘๒.

๑) ความจริง กฎทางรัฐศาสตร์นั้นเป็นวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมาย กล่าวคือ ความผาสุกของประชาชน ดังนั้น มันจึงไม่สามารถสร้างมาตรฐานอันสูงสุดทางศีลธรรมได้ มันไม่ใช่ความรับผิดชอบทางศีลธรรมอย่างแน่นอน

๒) กฎทางรัฐศาสตร์ หรือกฎของบ้านเมืองนั้นไม่เหมือนกันคือต่างกันออกไป ประเทศต่าง ๆ มีกฎไม่เหมือนกัน และแม้ในประเทศเดียวกัน เมื่อเวลาต่างกันกฎของประเทศก็ผิดกันไปอีก มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กฎที่ต่างกันนี้ไม่สามารถสร้างมาตรฐานทางศีลธรรมอันสูงสุดได้ เพราะมาตรฐานทางศีลธรรมเป็นแบบเดียวและยั่งยืน^{๖๓} เหตุผลก็คือกฎทางรัฐศาสตร์จะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละสังคมที่แตกต่างกันออกไป

รัฐศาสตร์ว่าด้วยการปกครอง คือ อธิบายถึงโครงสร้างและหน้าที่ของการปกครอง รัฐศาสตร์ในพหุวัฒนธรรมที่พยายามอธิบายถึงกฎหมายและกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐศาสตร์ต้องการจัดระเบียบความประพฤติของปัจเจกชนให้เข้ากับสิ่งที่สาธารณชนเห็นว่าดีหรือเป็นประโยชน์ รวมความว่าต้องการให้ประโยชน์ของปัจเจกชนและสาธารณชนกลมกลืนกันไป

ความจริงรัฐศาสตร์สร้างกฎหมายขึ้นเพื่อความดีของกลุ่มชน เพื่อความผาสุกของชุมชน จำเป็นต้องลงโทษเมื่อประชาชนไม่ยอมปฏิบัติตาม ส่วนจริยศาสตร์เป็นศาสตร์ว่าด้วยความดีอันสูงสุดของปัจเจกชน ศาสตร์ทั้งสองจึงเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด เพราะความดีของสาธารณชนย่อมไปจากปัจเจกชน และปัจเจกชนจะดียิ่งขึ้นถ้าได้อยู่ในชุมชนที่ดี^{๖๔} อันเป็นการสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันและดำเนินไปด้วยกัน

การปกครองบ้านเมืองนั้นมีคำกล่าวทางกฎหมายว่า "ที่ใดมีสังคมที่นั้นย่อมต้องมีกฎหมายที่ใดไม่มีกฎหมายที่นั้นไม่มีสังคม" ดังนั้น เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม จำต้องมีกฎเกณฑ์ความประพฤติทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย และมีความสงบเรียบร้อย กฎหมายจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม และเป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง ซึ่งยอมรับกันแต่ต้นว่า "กฎหมาย" ต้องเปิดเผยให้ทุกคนรู้ กฎหมายต้องมีเหตุผล เพราะกฎหมายเป็นศาสตร์แห่งบรรทัดฐานซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ทุกคนยอมรับและประพฤติปฏิบัติตาม^{๖๕} อันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกของสังคมนั้น เพราะในประเทศประชาธิปไตย สังคมอยู่ได้ด้วยกฎเกณฑ์และกติกา และความเคารพกฎเกณฑ์และกติกาของสังคม ก็คือความหมายอย่างหนึ่งของความมีวินัย ถ้าไม่มีวินัย ไม่มีความเคารพกฎเกณฑ์กติกาของสังคม ประชาธิปไตยก็ขาดรากฐานที่สำคัญ จะเป็นไปด้วยดีไม่ได้^{๖๖} กฎหมายเกี่ยวกับวินัยมีความหมายกว้างกว่าที่เราใช้กันทั่วไปมากดังกล่าไปแล้ว ในพุทธปรัชญาถือว่าความจริงของสิ่งทั้งหลายเป็นเรื่องธรรมดา มีอยู่แล้วในธรรมชาติ ไม่ว่าจะพระพุทธเจ้าจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิด

^{๖๓}วดีน อินทสระ, **จริยศาสตร์**, หน้า ๑๕๙-๑๖๐.

^{๖๔}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗-๖๘.

^{๖๕}ภุริชญา วัฒนรุ่ง, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘), หน้า ๑.

^{๖๖}พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), **วินัยเรื่องใหญ่กว่าที่คิด**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๘), หน้า ๑-๒.

ขึ้น มันก็เป็นอย่างนั้นธรรมดา การที่จะให้ความจริงของธรรมชาติมีผลในทางปฏิบัติเป็นประโยชน์แก่มนุษย์ในสังคม ก็ต้องนำหลักความจริงคือธรรมนั้นมาจัดตั้ง วางเป็นระบบระเบียบ โดยนำเอาหลักความจริงที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องของกฎแห่งเหตุปัจจัย หรือความเป็นไปตามเหตุปัจจัยของสิ่งทั้งหลายที่เกิดขึ้นโดยเป็นเหตุเป็นผลแก่กันนั้น กล่าวคือ เอาหลักเกณฑ์ในกฎธรรมชาตินั้น มาวางรูปเป็นกฎในหมู่มนุษย์ จากกฎในธรรมชาตินั้นมาเป็นกฎในหมู่มนุษย์ การจัดตั้งวางระบบระเบียบในหมู่มนุษย์นี้เรียกว่าวินัย กฎของธรรมชาติ เรียกว่า “ธรรม” กฎของมนุษย์เรียกว่า “วินัย” กฎทั้งสองมีความสัมพันธ์กัน คือ ประการที่ ๑ โดยหลักการสำคัญ วินัยต้องตั้งอยู่บนฐานของธรรม คือ ต้องมีความจริงในธรรมชาตินั้นเป็นฐานอยู่ ถ้าไม่มีความจริงในธรรมชาตินั้นเป็นฐาน วินัยก็ไม่มี ความหมาย ประการที่ ๒ การที่เราจัดวางกฎเกณฑ์ที่เป็นเหตุเป็นผลขึ้นในหมู่มนุษย์ ก็เพื่อจะให้ได้ผลตามธรรม และมีความมุ่งหมายเพื่อธรรมนั่นเอง คือเพื่อจะให้การทำตามธรรมนั้นเกิดผลเป็นจริงในมนุษย์ เราจึงได้วางกฎเกณฑ์ของมนุษย์ขึ้น กฎธรรมชาติมีอยู่เป็นธรรมดา ส่วนกฎมนุษย์นั้นเป็นกฎสมมติ สมมติคือการตกลงร่วมกัน หรือยอมรับร่วมกัน “สมมติ” ไม่ใช่สิ่งเหลวไหล แต่เป็นสิ่งที่เกิดจากความรู้อย่างเข้าใจในหลักความจริงที่เป็นเหตุเป็นผล แล้วนำเอาความรู้นั้นมาจัดวางเป็นข้อกำหนดเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์^{๖๗} ทั้งนี้ เพื่อให้กฎมนุษย์เข้ากันได้กับกฎธรรมชาติในการใช้กฎมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

วินัยที่แท้ในความหมายที่กว้าง คือระบบระเบียบทั้งหมดของชีวิตและสังคมมนุษย์นั้น จะตั้งอยู่ได้ดีเป็นผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยความเข้าใจพื้นฐานโดยมองวินัยโยงลงไปถึงธรรม หรือโยงวินัยกับธรรมเข้าด้วยกันได้เป็นเบื้องต้นแรกก่อน การที่เราจะสามารถจัดวินัยได้สำเร็จ เป็นความสามารถพิเศษของมนุษย์ เพราะว่าสัตว์ทั้งหลายอื่นไม่มีความสามารถนี้ แต่การที่จะตั้งวินัยได้สำเร็จก็ต้องเข้าถึงธรรมก่อน คือ เข้าถึงความจริงของกฎธรรมชาติแล้ว จึงสามารถมาตั้งกฎเกณฑ์ของมนุษย์ที่เรียกว่าวินัยได้สำเร็จและได้ผล^{๖๘} คำที่เป็นไวพจน์ของคำว่า “วินัย” อีกหนึ่งคำคือ “ศีล” คำว่าศีล แปลว่าปกติ หมายถึง กรอบที่ทำให้พฤติกรรมดำเนินไปตามปกติ^{๖๙} ซึ่งการใช้คำทั้งสองมักจะแยกให้เห็นชัดเจน โดยคำว่า “วินัย” มักใช้กับคฤหัสถ์ แต่ในขณะเดียวกัน คำว่า “ศีล” มักจะใช้กับนักบวชหรือบรรพชิต เป็นต้น แต่ก็มิให้หมายความเช่นนั้นตายตัว เพราะมีบางครั้งพบว่าใช้ร่วมกันบ่อย ๆ

วินัยมีความหมาย ๓ ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ ๑ คือการจัดตั้งวางระเบียบชีวิต และวางระบบกิจการ ชั้นที่ ๒ คือข้อกำหนดที่บอกให้รู้ว่า จะจัดตั้งวางระเบียบระบบให้เป็นอย่างไร ชั้นที่ ๓ คือ ก) การใช้ระเบียบและระบบที่จัดวางขึ้นนั้นเป็นเครื่องมือเสริมสร้างโอกาสให้คนพัฒนาชีวิตให้ดียิ่งขึ้น หรือการชักนำดูแลให้คนใช้ระเบียบและระบบนั้นเป็นเครื่องมือ (ที่จะช่วยกันทำให้สังคมเป็นแหล่งอำนวยโอกาสในการพัฒนาชีวิตของตน) หรือ ข) การใช้ระเบียบหรือระบบที่จัดวางขึ้นนั้น เป็นเครื่องมือบังคับควบคุมคนให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย หรือการบังคับควบคุมคนให้เป็นอยู่และประพฤติปฏิบัติดำเนินกิจการตามระเบียบและระบบที่จัดวางขึ้นนั้น ความหมายของวินัยชั้นที่ ๓ ก็คือการปกครอง วินัยในความหมายนี้

^{๖๗}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒-๔.

^{๖๘}อ้างแล้ว, หน้า ๙.

^{๖๙}พระมหาสมจินต์ สมมาปณฺโญ (วันจันทร์), พุทธปรัชญาสาระและพัฒนาการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๕๓.

เป็นเรื่องของการปกครอง เพราะการดูแลให้บุคคลเป็นอยู่ประพฤติปฏิบัติตามกฎกติกาให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปตามครรลอง ก็คือการปกครองในความหมายที่ครอบคลุมทั้งหมด ต่อจากนั้นจึงแยกออกเป็นรายละเอียดในการบริหาร ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องมีการจัดดำเนินการที่เป็นงานรวม เพื่อให้หมู่ชนหรือสังคม ดำเนินไปอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ การปกครอง^{๗๐} ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์อธิปัตย์โดยตรง

ปกติคนมักจะเข้าใจวินัยกันในความหมายเชิงลบอย่างเดียว คือไปเข้าใจว่าเป็นเครื่องบังคับควบคุมอย่างเดียวซึ่งยังไม่ถูกต้อง เพราะยังมีความหมายของวินัยเป็นความหมายเชิงบวกอีกด้านหนึ่ง กล่าวคือ วินัยเป็นการจัดสรรโอกาส ทำให้ชีวิตและสังคมมีระบบระเบียบและมีโอกาสเกิดขึ้น ทำให้ทำอะไร ๆ ได้คล่อง ดำเนินชีวิตได้สะดวก ดำเนินกิจการได้สะดวก ถ้าชีวิตและสังคมไม่มีระเบียบ ไม่เป็นระบบ ก็จะมีสูญเสียโอกาสในการที่จะดำเนินชีวิตและทำกิจการของสังคมให้เป็นไปด้วยดี ตลอดจนทำให้การพัฒนาได้ผลดี วิธีเสริมสร้างวินัยมีหลายประการ เช่น สร้างวินัยด้วยการทำให้เป็นพฤติกรรมเคยชิน ใช้วินัยที่ลงตัวแล้วคือวัฒนธรรมมาช่วย สร้างวินัยให้ได้ผลด้วยระบบสัมพันธ์ขององค์กรรวม สร้างวินัยโดยใช้ปัจจัยช่วยเสริม สร้างวินัยด้วยแรงหนุนของสภาพจิตใจ และสร้างวินัยโดยใช้กฎเกณฑ์บังคับ^{๗๑} วินัยนั้นเป็นแขนงหนึ่งของกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา แต่วินัยเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในอันที่จะรักษาประโยชน์ของทางราชการ การละเมิดวินัยจะไม่ถูกลงโทษต่อเนื้อตัวร่างกายเหมือนกฎหมายอาญา บางกรณีผิดวินัยแต่ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่ถ้าผิดกฎหมายอาญานอกจากจะต้องดำเนินคดีทางอาญาแล้วผู้บังคับบัญชาต้องรับดำเนินการทางวินัยไปพร้อมกันด้วย^{๗๒} ซึ่งวินัยจะแตกต่างจากกฎหมายแพ่ง เพราะกฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่มีสภาพบังคับทางแพ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นในด้านทรัพย์สิน หากมีการละเมิดเกิดขึ้น เมื่อถือว่าด้วยวินัยเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว จึงต้องมีการวางระบบวินัยให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการลงโทษทางวินัย

การลงโทษสมาชิกของสังคมหรือสังคมได้ลงแก่ผู้ฝ่าฝืนวิถีประชาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีหรือกฎศีลธรรมหรือกฎหมาย เมื่อสังคมเจริญขึ้นการลงโทษก็มีการพัฒนาตามเป็นลำดับ โดยสามารถแยกย่อยออกเป็น ๒ ทฤษฎีด้วยกัน คือ ทฤษฎีการลงโทษโดยสัญชาตญาณ และทฤษฎีการลงโทษเพราะผู้กระทำผิดสมควรถูกลงโทษ

๑. ทฤษฎีการลงโทษโดยสัญชาตญาณ (Instinct Theory) นักวิชาการ เช่น Wesmark and Hobel กล่าวว่า การลงโทษเป็นการแสดงออกของสัญชาตญาณเพื่อแก้แค้น อันประกอบด้วยสัญชาตญาณหรือกระบวนการที่ซับซ้อน การแก้แค้นจะกระทำทันทีที่มีโอกาสจะสั้นหรือยาวเท่าไรก็ได้ สุดแต่ผู้แก้แค้นสามารถแก้แค้นได้ การแก้แค้นโดยบุคคลใกล้ชิดโดยมากมักไม่มีขอบเขตจำกัด เฉพาะตัวผู้ประทุษร้ายเท่านั้น แต่จะรวมไปถึงครอบครัวและญาติของผู้ประทุษร้ายด้วย การลงโทษตาม

^{๗๐} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๕๕), หน้า ๓๔-๓๕.

^{๗๑} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), วินัยเรื่องใหญ่กว่าที่คิด, หน้า ๑๕-๒๗.

^{๗๒} กรมการปกครอง, คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาสมัครดินแดน, ๒๕๔๕), หน้า ๓๑๕.

ประมวลกฎหมายของพระเจ้าฮัมมูราบี แห่งกรุงบาบิโลน เมื่อประมาณ ๑๕๐๐ ปี ก่อนพุทธกาลเป็นลักษณะการกระทำต่อผู้กระทำความผิดในระบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน อันแสดงให้เห็นถึงการลงโทษแบบแก้แค้นทดแทน ทฤษฎีนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของนักอาชญาวิทยา เช่น Sutherland ที่เห็นว่า การแก้แค้นเป็นเรื่องของวัฒนธรรมในแต่ละกลุ่มชนมากกว่าซึ่งไม่คงที่ ขึ้นอยู่กับว่าวัฒนธรรมของกลุ่มชนนั้นเป็นเช่นใด

๒. ทฤษฎีการลงโทษเพราะผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษ การลงโทษตามทฤษฎีนี้ไม่ใช่เป็นการแก้ไขปรับปรุงหรือแก้แค้นผู้กระทำความผิด Immanuel Kant กล่าวว่า “การลงโทษไม่ใช่เป็นเครื่องมือเพื่อเสริมสร้างความดี ไม่ว่าจะนำไปเพื่อผู้กระทำความผิดหรือเพื่อสังคม แต่จะต้องลงโทษเพียงเพราะว่า บุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรม...” การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงหมายความว่า ผู้กระทำความผิดสมควรถูกลงโทษ เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ ๑) เป็นการถูกต้องที่จะต้องรับโทษ ๒) เขาได้กระทำความผิด ๓) โทษที่ลงแก่ตัวเขาก็เป็นการกระทำเช่นเดียวกันกับที่เขาได้กระทำกับผู้เสียหาย ๔) โทษจะต้องก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่เขาพอ ๆ กับที่เขาก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานต่อผู้เสียหาย และ ๕) มีความสัมพันธ์ระหว่างการประทุพผิดของเขากับความทุกข์ทรมานของโทษที่กำหนดไว้^{๗๓}

การลงโทษทางกฎหมายถือเป็นสถาบันทางสังคมหนึ่งที่มีมนุษย์เลือกสรรขึ้นมาเพื่อใช้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ด้วยการลงโทษมิใช่ทางเลือกเดียวที่เป็นไป และด้วยสถาบันนี้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการทำให้เกิดความทุกข์แก่ผู้ที่ละเมิดกฎกติกาของสังคม กอปรกับการลงโทษเองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจ ด้วยการลงโทษจะต้องมีคนจัดการทำหน้าที่ก่อให้เกิดความทุกข์แก่ผู้อื่น ผู้ที่จัดการทำหน้าที่นี้โดยสาระแล้วก็คือผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้ที่ถูกลงโทษนั่นเอง จึงจำเป็นที่เราจะต้องเข้าใจว่าการลงโทษคืออะไร ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของนิยามการลงโทษอยู่ที่ความเกี่ยวข้องระหว่างนิยาม “การลงโทษ” กับการให้เหตุผลแสดงความถูกต้องชอบธรรมของการลงโทษ อาร์มสตรอง เตือนให้ระวังความสับสนที่อาจเกิดขึ้นได้ในการโต้แย้งทางปรัชญาการลงโทษอันเป็นความสับสนระหว่างปัญหาสามอย่างด้วยกัน ประการที่ ๑ ปัญหาของนิยาม “การลงโทษ” ประการที่ ๒ ปัญหาความถูกต้องชอบธรรมทางจริยธรรมของสถาบันการลงโทษ และปัญหาที่ ๓ ปัญหาของการกำหนดโทษ ปัญหาของนิยามเป็นปัญหาของการใช้คำและความหมาย เป็นปัญหาเรื่องภาษาและตรรกะ ในขณะที่อีกสองปัญหาเป็นปัญหาของความถูกต้องชอบธรรมทางศีลธรรม/จริยธรรมในการลงโทษ คำนิยาม “การลงโทษ” ควรจะปลอดการตัดสินคุณค่าซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาปรัชญาการลงโทษในสองประเด็นหลัง เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเท่ากับว่าเราสามารถตอบปัญหาความถูกต้องชอบธรรมทางศีลธรรมของการลงโทษ อาร์ท นักปรัชญากฎหมายชาวอังกฤษ ให้นิยาม “การลงโทษ” ว่ามีส่วนประกอบหรือเงื่อนไขที่จำเป็น ๕ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การลงโทษจะต้องมีความเจ็บปวด หรือไม่ก็ต้องมีผลที่เชื่อว่าเป็นความไม่สุขสบาย (unpleasant) ประการที่สอง จะต้องมีการละเมิดกฎหมาย ประการที่สาม จะต้องเป็นการสร้างความทุกข์ให้แก่ผู้ที่ละเมิดกฎหมายตัวจริง (actual offender) หรือแก่ผู้ที่ถูกตัดสินว่าละเมิดกฎหมายจริง (supposed offender) ประการที่สี่ การลงโทษจะต้องเป็นการกระทำอย่างจงใจ โดยผู้กระทำการลงโทษ

^{๗๓}มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา, หน่วยที่ ๘-๑๕, (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๔๗.

จะต้องเป็นคนละคนกับผู้กระทำผิด และประการที่ห้า การลงโทษจะต้องเป็นผลของการตัดสินและการจัดการของสถาบันหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากระบบกฎหมายที่ผู้กระทำผิดละเมิด^{๗๔} การลงโทษต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขดังกล่าวกว่าข้างต้น

สำหรับจอห์น รอลส์ นักปรัชญาชาวอเมริกัน ให้นิยามคำว่า “การลงโทษ” คือ เมื่อไรก็ตามที่กฎหมายปราศสิทธิปกติจากพลเมืองคนหนึ่งที่ถูกลงโทษด้วยเหตุผลที่เขาละเมิดกฎหมาย การละเมิดนั้นได้ถูกพิสูจน์ในการพิจารณาคดีตามกระบวนการทางกฎหมาย ทั้งนี้สถาบันที่ปราศสิทธิไปนั้นต้องเป็นสถาบันทางกฎหมายของรัฐ ตัวกฎหมายเองก็ต้องระบุงการละเมิดและโทษที่จะได้รับการละเมิดไว้อย่างชัดเจน^{๗๕} ทฤษฎีที่ถือได้ว่าเป็นทฤษฎีปรัชญาการลงโทษทางกฎหมายนั้นจะต้องตอบปัญหาสำคัญอื่น ๆ ต่อไปนี้ให้ได้ด้วย นั่นคือ หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับธรรมชาติหรือสาระของอาชญากรรมและการลงโทษ เช่น ปัญหาที่ว่า อาชญากรรมกับศีลธรรมมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่อย่างไร สอง ปัญหาความชอบธรรมของการลงโทษ เช่น การลงโทษในกรณีหนึ่ง ๆ จะต้องพิจารณาอะไรเป็นสำคัญ จึงจะกล่าวได้ว่าเป็นการลงโทษที่ถูกต้องชอบธรรม และสาม คำถามเกี่ยวกับสิ่งที่เราลงโทษ เช่น เวลาที่เราลงโทษเราลงโทษอะไร เราลงโทษการกระทำหรือลงโทษคนที่ทำการกระทำนั้น ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันปรัชญาการลงโทษจะต้องพยายามสร้างและปกป้องมโนทัศน์หลักในทฤษฎี เช่น มโนทัศน์เรื่องความรับผิดชอบทางอาชญากรรม (criminal culpability) และมโนทัศน์เรื่องการกระทำโดยสมัครใจ เป็นต้น^{๗๖} และเมื่อเจตนารมณ์หลักของศีลคือการปกป้องไม่ให้บุคคลละเมิดผู้อื่น ศีลก็จะมีบทบาทในฐานะเป็นพื้นฐานในการกำหนดบทลงโทษทางสังคม (social sanctions) สำหรับบุคคลผู้ละเมิด บทลงโทษนี้อาจมีได้หลายรูปแบบ และรูปแบบที่เป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งก็คือการลงโทษตามกฎหมาย (เช่น การจองจำ การปรับ การชดใช้ทางทรัพย์สิน เป็นต้น)^{๗๗} กฎธรรมชาติ (กรรมนิยาม) มีระบบการควบคุม (sanction) เพื่อลงโทษคนที่ฝ่าฝืน กล่าวคือบาปทุกอย่างจะมีผลเป็นความทุกข์ร้อน (เช่น ทุกข์จากการตกนรก หรือมีชีวิตที่เดือดร้อนบีบคั้นในปัจจุบัน) ที่พุทธศาสนาสอนว่าเราไม่ควรทำบาป ก็เพราะบาปนั้นจะให้ผลเป็นความเดือดร้อนนั่นเอง นี่คือระบบควบคุมทางจริยธรรมอันเป็นกระบวนการตามธรรมชาติในจริยธรรมส่วนบุคคลในพุทธศาสนา^{๗๘} ซึ่งอาจได้รับผลข้ามภพข้ามชาติดังกล่าวแล้ว แต่จะอย่างไรก็ตามพุทธปรัชญาก็มิได้ปฏิเสธการลงโทษตามกฎหมายถ้ามีความจำเป็น

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า นักทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนนี้ไม่ได้สนใจต่ออนาคตของผู้ถูกลงโทษหรือของสังคม สนใจแต่เพียงอย่างเดียวต่อพฤติกรรมหรือการกระทำในอดีตของผู้กระทำผิด เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นไม่ว่าร้ายแรงมากน้อยประการใด ผู้กระทำผิดสมควรได้รับโทษตามโทษนั้น เพราะการลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่น เช่น เพื่อแก้ไขฟื้นฟู ไม่ได้ผล

^{๗๔}เนืองน้อย บุญเนตร, ความยุติธรรมในต้นหาอาชญากรรม, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, ๒๕๕๗), หน้า ๑๐-๑๒.

^{๗๕} John Rawls, *Collected Papers*, Ed, Samuel Freedom, (Cambridge : Harvard University Press, 1999), p. 26.

^{๗๖}เนืองน้อย บุญเนตร, ความยุติธรรมในต้นหาอาชญากรรม, หน้า ๑๗.

^{๗๗}สมภาร พรหมทา, พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม, หน้า ๕๐๓.

^{๗๘}อ้างแล้ว, หน้า ๕๐๒.

ในการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเท่าที่ควร รวมถึงการลงโทษตามกฎหมายอื่นก็เช่นเดียวกัน^{๗๙} และที่กล่าวมานั้นถือเป็นระบบกฎหมายและการลงโทษที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหากจะเปรียบเทียบการหลักการทางพุทธปรัชญาแล้วจะเห็นว่า มีความแตกต่างกันไม่มากนักในเรื่องของเหตุผลการมีระบบกฎหมายและระบบการลงโทษ

อันที่จริงในพุทธปรัชญาถือหลักกรรมให้เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดหรือกระทำละเมิดนั้นคือกฎแห่งกรรม หมายถึง กฎที่แสดงให้เห็นเหตุและผลของการกระทำของมนุษย์ กล่าวคือใครทำกรรมดีย่อมได้รับผลดี แต่หากทำกรรมชั่วก็จะได้รับผลชั่วตอบแทน เขาจะต้องเป็นผู้ได้รับผลของการกระทำนั้นเองเสมอ หากได้เกิดจากการดลบันดาลของอำนาจใด ๆ ไม่ และไม่ใครมารับผลของการกระทำแทนเขาได้ ไม่ว่าชาติใดหรือภพใดก็ตาม ไม่วันนี้ก็พรุ่งนี้ ไม่ชาตินี้ก็ชาติหน้า อันเป็นไปตามหลักกรรมนิยาม (Kamic Laws) ในนิยาม ๕ ประการ คือ กฎการให้ผลของกรรมที่การกระทำที่ประกอบด้วยความตั้งใจ แบ่งออกเป็น ๒ อย่าง คือ กรรมดีและกรรมชั่ว กรรมดีย่อมตอบสนองในทางดี กรรมชั่วย่อมตอบสนองในทางชั่ว เพราะเป็นกฎแห่งกรรม ซึ่งหมายถึงให้กรรมเป็นผู้ลงโทษ ดังที่มีการกล่าวกันว่า “กฎแห่งกรรมยุติธรรมเสมอ” นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การได้รับโทษจากกฎแห่งกรรมนั้นเป็นโทษอีกลักษณะหนึ่ง โทษหรืออาญาอีกลักษณะหนึ่งที่มนุษย์เป็นผู้ดำเนินการเองในปัจจุบันชาติ ซึ่งพุทธปรัชญาไม่ปฏิเสธที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ด้วยเหตุที่มนุษย์แบ่งออกหลายประเภท เปรียบเหมือนดอกบัว ๔ เหล่า โดยมีได้ยกให้เป็นภาระของกรรมเพียงอย่างเดียว พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ในพระสูตรที่กำหนดเป็นชั้นเป็นตอนจากโทษเบาหรือลหุโทษก่อนแล้วเพิ่มเป็นโทษหนักขึ้น ๆ เป็นครุโทษตามลำดับ เมื่อมีการจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ก็มีการลงโทษ การจับกุมและการลงโทษในครั้งนั้นไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่เป็นการจับและพิจารณาโดยชุมชนที่ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วม ซึ่งมีลำดับถึง ๓ ชั้นตอน ด้วยกันคือ ครั้งที่ ๑ ตักเตือน สั่งสอนก่อน ครั้งที่ ๒ เรียกมาทำทัณฑ์บน ครั้งที่ ๓ ลงทัณฑ์ เพราะเป็นมติของชุมชนที่ใช้ร่วมกัน จึงเป็นการลงโทษตามความผิด การลงโทษครั้ง ๑ และ ๒ ถือเป็นลหุโทษ แต่การลงโทษครั้งที่ ๓ เป็นครุโทษ ที่มีความชัดเจนในวิธีการ^{๘๐} ที่พระพุทธองค์ทรงยกขึ้นแสดงให้เห็น

ในอัครคัมภีร์สูตร พระพุทธองค์ทรงตรัสถึงระดับการลงโทษในลักษณะที่ว่าต้องทำตามลำดับจากเบาไปหาหนัก^{๘๑} แม้ว่าหลักการในพุทธปรัชญาจะกำหนดให้กรรมนั้นเป็นสิ่งเฉพาะที่ผู้กระทำจะต้องเสวยวิบากกรรมเองดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันเพื่อความอยู่ในสังคมอย่างสงบเรียบร้อยก็ได้ปฏิเสธในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยบุคคลอื่น จะเห็นชัดเจนในหลักอัครคัมภีร์สูตรที่ทรงให้ผู้อื่นเป็นผู้ลงโทษตามลำดับชั้นจากเบาสุดไปหาหนักที่สุดข้างต้น นั้นแสดงว่าพุทธปรัชญาเห็นด้วยกับการสร้างระบบกฎหมายเพื่อความผาสุกของหมู่ชน เมื่อมีการละเมิดกฎหมายก็มีขั้นตอนในการลงโทษเป็นขั้นเป็นตอนโดยผู้คนในสังคม กล่าวคือ ครั้งแรกให้ว่ากล่าวตักเตือน ครั้งต่อไปถ้าทำผิดอีกก็จะให้ลงโทษด้วยการทำทัณฑ์บน คือ คำรับรองที่ทำขึ้นว่าจะไม่ประพฤติละเมิดนอกเงื่อนไข

^{๗๙}มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญวิทยา และทัณฑวิทยา, หน้า ๑๔๗.

^{๘๐}พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ภิรมโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๖๘.

^{๘๑}ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๑๒๙/๙๖.

ตลอดเวลาที่กำหนด ซึ่งถือเป็นความผิดไม่ร้ายแรง แต่หากมีการกระทำผิดอีกเป็นครั้งที่ ๓ ผู้กระทำผิด จะถูกจับแล้วกล่าวบริภาษ จากนั้นก็จะมีการทำร้ายด้วยฝ่ามือ ก้อนดิน และท่อนไม้ต่อร่างกายของผู้ นั้น อันเรียกว่าเป็นการกระทำผิดอย่างร้ายแรง

ระบบกฎหมายที่ดีต้องมีการวางระบบด้วยคนดี เพื่อนำไปสู่การลงโทษตามกฎหมายที่ดีที่ ผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม กฎของรัฐเป็นมาตรฐานแห่งความถูกต้องหรือผิด การตรากฎหมายโดยเฉพาะที่ เกี่ยวกับระบบวินัยต้องมีการวางระบบให้มีความเป็นธรรม มีการกำหนดโทษอย่างเป็นธรรมตาม ทรรศนะในพุทธปรัชญา และเป็นไปตามบริบทของสังคม ทั้งนี้ เพื่อความผาสุกของสมาชิกในสังคม ตามข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมในการวางระบบวินัยขององค์กรอัยการก่อนให้เกิด ปัญหาตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจขององค์กรอำนาจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่เป็นไปตาม ระบบที่วางไว้ การวางระบบที่ไม่เป็นธรรม การออกกฎหมายอื่นก้ำวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชา จน เป็นที่มาของคำสั่งพิพากษาของศาลปกครองให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษนั้นเสียเพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ยุติธรรม จึงเห็นได้ว่าการวางระบบกฎหมายและระบบการลงโทษทางวินัย ข้าราชการฝ่ายพลเรือนมีปัญหาเรื่องความยุติธรรมอย่างแน่นอน

เมื่อกล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า หลักระบบกฎหมายและการลงโทษมีความสำคัญเป็นอันดับ สองรองจากหลักการวางกรอบการบริหารบ้านเมืองที่องค์กรอำนาจต้องดำเนินการให้เป็นระบบและเกิด ความยุติธรรมในสังคม โดยเฉพาะสังคมข้าราชการที่ถือว่าเป็นกำลังในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร อัยการอันจะนำความสำเร็จมาสู่การขับเคลื่อนภารกิจชาติไปพร้อมกัน ดังนั้น เหตุผลในการวางระบบ กฎหมายและระบบการลงโทษในพุทธปรัชญาจึงเป็นเหตุผลเดียวกับหลักการวางกรอบการบริหาร บ้านเมืองดังกล่าวแล้ว นั่นคือ องค์กรอัยการผู้มีหน้าที่ตรากฎหมายและระบบการลงโทษต้องเป็นผู้มี ธรรมาธิปไตยในหัวใจ มีแนวคิดถึงประโยชน์ของประชาชน มีวิสัยทัศน์ดี มีการจัดการดี มีนโยบายเพื่อ ประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ตามหลักการในพุทธปรัชญาที่กล่าวมา เชื่อว่าจะอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้เกิดในระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้

๔.๓.๓ การวินิจฉัยสั่งการ

การคิดแก้ปัญหาและการวินิจฉัยสั่งการ ล้วนเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในการบริหารงาน การ วินิจฉัยสั่งการทางการบริหารเป็นที่ยอมรับและให้ความสนใจจากผู้ปฏิบัติงานและนักวิจัยทั้งหลาย องค์กรอำนาจต้องปฏิบัติตามกระบวนการอันจะทำให้มีการร่วมมือประสานงาน โดยอาศัยข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งมี ๒ รูปแบบ คือ การวินิจฉัยสั่งการโดยการใช้สามัญ สำนึก ประสบการณ์และความรู้สึกต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการด้วยการใช้เหตุผลไตร่ตรอง ข้อควร พยายามในการวินิจฉัยสั่งการที่ดี คือ ให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ให้ มีลักษณะเป็นไปในทางกระจายอำนาจบริหารให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ขององค์กรมากที่สุด ให้ เป็นไปในทางที่สามารถปฏิบัติได้ ให้จัดวางแผนในการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า โดยมีข้อควรระวัง ได้แก่ การคิดตัดสินใจโดยมองผลระยะใกล้ การตัดสินใจด้วยวิธีที่ง่ายเกินไป การคิดตัดสินใจโดยเชื่อถือ ประสบการณ์ของตนเองมากเกินไป การตัดสินใจไว้ก่อนล่วงหน้าและการไม่สนใจที่จะคิด^{๘๒} สำหรับ

^{๘๒} พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธีรธมฺโม), รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก, หน้า ๑๖๘.

หลักการวินิจฉัยสั่งการในพุทธปรัชญา มีหมวดธรรมให้องค์อำนาจได้มีวิจารณ์ญาณการวินิจฉัยเรื่องราวแล้วนำมาสั่งการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารปกครองบ้านเมืองหลายหลักธรรม เช่น หลักอคติ ๔ หลักพรหมวิหาร ๔ หลักโลกธรรม ๘ และอริยสัจ ๔ ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะหลักอคติ ๔ เท่านั้น

พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ว่า อคติ หมายถึงฐานะอันไม่พึงถึง ทางความประพฤติที่ผิด ความลำเอียง^{๘๓} มี ๓ สูตร ได้แก่สูตรที่ ๑ ว่า “ภิกษุทั้งหลาย การถึงอคติ หรือความลำเอียง ๔ ประการนี้ การถึงอคติ ๔ ประการ ะไรบ้าง คือ บุคคลย่อมถึง ๑. ฉันทาคติ คือลำเอียงเพราะชอบ ๒. โทสาคติ คือลำเอียงเพราะชัง ๓. โมหาคติ คือลำเอียงเพราะหลง ๔. ภยากติ คือลำเอียงเพราะกลัว ภิกษุทั้งหลาย การถึงอคติ ๔ ประการนี้แล บุคคลใดละเมิดความชอบธรรม เพราะฉันทาคติ โทสาคติ โมหาคติ ภยากติ ยศของบุคคลนั้นย่อมเสื่อม ดุจดวงจันทร์ข้างแรมฉะนั้น” ในสูตรที่ ๒ และสูตรที่ ๓ พระองค์ก็ทรงตรัสในลักษณะอนุโลมและปฏิโลม^{๘๔} เช่นเดียวกัน

ผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการต้องยึดมั่นในอคติ ๔ ประการ เพื่อให้การตัดสินใจตัดสินใจออกมามีความเป็นธรรมหรือยุติธรรม หากมีความลำเอียงเพราะชอบ ลำเอียงเพราะชัง ลำเอียงเพราะหลง หรือลำเอียงเพราะกลัวแล้ว การวินิจฉัยสั่งการ การตัดสินใจตัดสินใจ หรือการพิจารณาที่จำเป็นต้องใช้ความเป็นกลางต้องเสียหาย ความเป็นธรรมและความยุติธรรมก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าในสังคมใด ในพุทธปรัชญาพระพุทธองค์ทรงตรัสหลักธรรมเกี่ยวกับการตัดสินใจตัดสินใจไว้หลายเรื่อง ขอนำเสนอเพียง ๒ เรื่อง คือเรื่องมโหสถบัณฑิต ตอนผู้ผิดความยุติธรรม และเรื่องผู้พิพากษาในคดีปลาตะเพียน

เรื่องที่ ๑ มโหสถกุมารได้แสดงสติปัญญาของตนเสมอ ได้เป็นเหมือนผู้พิพากษาคอยวินิจฉัยคดีและตัดสินปัญหาของชาวบ้านที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เช่น วันหนึ่งมีหนุ่มชานาผู้ยากจนได้ไปซื้อโคจากบ้านอื่น เพื่อนำมาไถนา ครั้นรุ่งเช้าได้นำโคออกไปหากินตามปกติ ตกกลางวันเขาเผลอนอนหลับอยู่ใต้ต้นไม้ โจรคนหนึ่งแอบมาลักโคไป หนุ่มชานาตื่นขึ้นมาไม่เจอโคของตน รีบวิ่งออกติดตามรอยเท้าโคไปพบก็ร้องบอกโจรให้นำโคคืนมา แต่โจรอ้างว่าโคนี้เป็นของเขา เมื่อไม่ยอมกันทั้งสองเกิดการทะเลาะวิวาท ชาวบ้านจึงพามาหามโหสถให้ช่วยตัดสินว่าใครเป็นเจ้าของโคตัวนี้กันแน่

มโหสถบัณฑิตเห็นกิริยาของคนทั้งสองก็รู้ว่า คนไหนเป็นโจร คนไหนเป็นเจ้าของโค แต่ถึงจะรู้ก็ต้องสอบถามไปตามลำดับ ให้ชาวบ้านที่มารับฟังได้เห็นจริงในการตัดสินด้วย ชาวบ้านช่วยกันถามว่าซื้อโคมาจากไหน และเหตุเกิดขึ้นที่บริเวณใด เจ้าของโคได้เล่าเรื่องที่เกิดขึ้นให้ฟังทุกอย่าง ส่วนโจรก็เรื่องขึ้นมาชี้แจง ให้สมเหตุสมผลเช่นเดียวกัน จนพวกชาวบ้านวินิจฉัยไม่ออกว่า โคตัวนี้เป็นของใครกันแน่ มโหสถบัณฑิตถามเพียงประโยคเดียวว่า โคเหล่านี้ท่านให้กินอะไร ให้ดื่มอะไร โจรตอบว่า "ข้าพเจ้าให้โคดื่มยาสูบ ให้กินงา แป้งและขนมกุมมาส" ฝ่ายเจ้าของโคตอบว่า "คนจนอย่างข้าจะได้อาหารดี ๆ มาจากไหน ข้าพเจ้าให้โคกินหญ้ากินน้ำเท่านั้นแหละ" มโหสถบัณฑิตได้ฟังคำของคนทั้งสองแล้ว จึงให้คนนำไปประยงค์มาตำ ขยำด้วยน้ำให้โคดื่ม โคก็อาเจียนออกมาเป็นหญ้า มโหสถบัณฑิต

^{๘๓}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลศัพท์**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๔๗๒.

^{๘๔}ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๓๗/๓๔๘., อัง.จตุกก (ไทย) ๒๑/๑๗/๒๙.

เห็นเช่นนั้นก็ถามโจรว่า "เจ้าเป็นโจรใช่หรือไม่" โจรยอมรับผิดโดยดี ครั้นโจรรับสารภาพแล้ว มโหสถ จึงให้โอวาทว่า "เจ้าเดิมแต่ดีไป เจ้าอย่าทำอย่างนี้อีก จงประกอบแต่สัมมาอาชีพะ ทำงานสุจริตที่หา มาได้ด้วยน้ำพักน้ำแรงของตน จะได้ไม่ต้องเป็นบาปเป็นกรรม ตกนรกหมกไหม้" จากนั้นก็ให้สมาทาน ศีล ๕ และปล่อยตัวไป^{๘๕} แสดงให้เห็นถึงการตัดสินด้วยไหวพริบและเขวavnปัญญาอย่างตรงไปตรงมา บนพื้นฐานความมีเหตุและผลที่ไม่อาจปฏิเสธได้

เรื่องที่ ๒ ผู้พิพากษาในคดีปลาตะเพียน ในเรื่องอุบັນทศากยบุตร มีนาคสองตัวหากินใน น่านน้ำแห่งหนึ่งโดยแบ่งที่หากินอย่างชัดเจนตามริมฝั่ง และตามน้ำลึก อยู่มาวันหนึ่งบังเอิญว่านาคทั้งสองได้ปลาตะเพียนมาตัวหนึ่งอยู่ระหว่างน้ำตื้นและน้ำลึก ตกลงกันไม่ได้ว่าควรเป็นของใคร เพราะต่างก็อ้างสิทธิของตน ถกเถียงกันจากเช้าจนตะวันบ่ายก็ยังตกลงกันไม่ได้ ขณะนั้นมีสุนัขจิ้งจอกตัวหนึ่งเดิน ผ่านมา นาคได้ขอร้องให้ช่วยตัดสิน สุนัขจิ้งจอกได้ฟังก็อดอดพาลางคุยโวว่า "พระราชาชั่งเราไว้ใน ตำแหน่งผู้พิพากษา ทำหน้าที่วินิจฉัยเหนี่ยวยมาทั้งวัน ตั้งใจว่าจะมาเดินเล่นสบาย ๆ พวกท่านอย่ามายุ่ง กับเราเลย" ทำที่จะเดินหนี เมื่อถูกขอร้องหนักเข้าจึงตั้งกติกาว่า หากทั้งสองยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย โดยไม่มีข้อแม้ ก็จะสละเวลาทำหน้าที่วินิจฉัยและพิพากษาคดีความ เมื่อนากรับคำจึงเริ่มทำหน้าที่ พิพากษา โดยให้นาคทั้งสองแบ่งปลาตะเพียนออกเป็นสามท่อนแล้วตัดสินว่า "นาคตัวริมฝั่งให้เอา หาง นาคตัวตามน้ำลึกให้เอาหัว" เมื่อนาคทั้งสองสงสัย จึงบอกว่า "เราทำหน้าที่ผู้พิพากษาเหนี่ยวย ที่สุดต้องทำให้พอใจทั้งสองฝ่าย ดังนั้น จึงควรได้รางวัลของการวินิจฉัย ผู้ตั้งอยู่ในธรรมแห่งความ ถูกต้อง คือได้ส่วนกลางของปลาตะเพียน" นาคต้องก้มหน้ารับส่วนแบ่งของตนเพราะทำกติกากันได้ ก่อนแล้ว สุนัขจิ้งจอกอ้างว่าตนตัดสินคดีความนี้โดย "เป็นผู้ตั้งอยู่ในธรรม"^{๘๖} แต่ความเป็นจริงหาได้ เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะสุนัขจิ้งจอกมีความโลภอยากได้ในสิ่งของที่มีใช้ของตนเองด้วยอำนาจของกิเลส คือความโลภ

เรื่องแรกเป็นการตัดสินบนหลักเหตุและผลซึ่งผู้วินิจฉัยคดีความต้องเว้นจากอคติ ๔ ประการข้างต้น ส่วนเรื่องที่สองเป็นการตัดสินบนความโลภซึ่งเป็นกิเลสประการหนึ่ง เมื่อกกล่าวถึงความลำเอียงนั้นมีมาแต่โบราณกาลแล้ว จะหาความถูกต้องเป็นธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของ คนส่วนมากนั้นมีน้อยกว่าน้อย ส่วนหนึ่งมักจะเป็นไปตามความพอใจของตนเองเหมือนสุนัขจิ้งจอกตัว นั้นที่บังเอิญได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในคดีแบ่งปลาตะเพียน

หลักการวินิจฉัยสั่งการในการลงโทษทางวินัย ขึ้นตอนสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับอคติที่ อัดตวินิจฉัยที่ แตกต่างกันตามพื้นฐานประสบการณ์และทัศนคติของผู้บังคับบัญชาแต่ละบุคคล ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชา ได้รับผลของการกระทำแตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นั่นก็คือผู้บังคับบัญชาสั่งการลงโทษโดยมีอคติ จึงเกิดความไม่ยุติธรรม นอกจากหลักอคติธรรม ๔ ประการแล้ว ยังมีหมวดธรรมอีกหลายหมวดที่ ผู้บริหารหรือผู้ปกครองต้องนำมาพิจารณาเมื่อมีความจำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการโดยเฉพาะในการ ลงโทษทางวินัย ซึ่งจะไม่นำมากล่าวในที่นี้

^{๘๕}เทพพร มังธานี, ทศชาติชาดก พระเจ้าสิบชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสียงเชียงใหม่, ๒๕๔๓), หน้า ๙๓.

^{๘๖}มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, พระธัมมปัทฏฐคาถาแปล ภาค ๖, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๙-๑๓.

๔.๔ คุณค่าของพุทธปรัชญาต่อความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัย

พุทธศาสนาเป็นระบบวิทยาศาสตร์ และมีกฎธรรมชาติดังพระเจ้าอย่างมีใช้บุคคล เป็นกฎที่สามารถแทรกซึมอยู่ในทุก ๆ ปริมาณของทุกสิ่งประกอบกันขึ้นเป็นจักรวาล และบังคับสิ่งนั้น ๆ ให้เป็นไปตามกฎ^{๘๗} ในทางพุทธปรัชญาเห็นว่า กฎหมายหรือกฏมนุษย์ต้องมาจากธรรม ต้องชอบธรรม และต้องเพื่อธรรม ประการที่สำคัญที่สุดก็คือ กฏมนุษย์ต้องไม่แปลกแยกจากกฏธรรมชาติ กฎหมายเพื่อสังคมมนุษย์ จะไม่สมจริงถ้ายังไม่ถึงความจริงแห่งธรรมชาติของมนุษย์ เพราะจุดหมายของสังคม ก็คือจุดหมายของกฎหมาย แต่ในที่สุดแล้วจุดหมายของกฎหมายต้องสนองต่อจุดหมายของชีวิตคน ดังนั้น การปกครองที่แท้และกฎหมายที่ถูกต้องมีจุดหมายสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ และกฎหมายที่แท้จะประสานประโยชน์ของบุคคลในสังคมและประสานสมมติของมนุษย์เข้ากับความจริงแท้ของธรรมชาติด้วย^{๘๘} การยึดมั่นในกฎหมาย หลงติดในสมมติ จะกลายเป็นภัย แต่ถ้าเข้าถึงธรรมที่เป็นฐานของกฎหมาย ก็จะกลายเป็นนักนิติศาสตร์ที่แท้^{๘๙} เพื่อนำสังคมให้เกิดความสงบสุขร่มเย็น ด้วยการสร้างกฎหมายอันเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เกิดความยุติธรรมในแง่ของพุทธปรัชญา

ประเทศไทยนั้น ผู้คนส่วนใหญ่ นับถือพระพุทธศาสนาโดยตลอด คำสอนในพระพุทธศาสนาไม่ว่าจะเป็นเรื่องศีล หรือวินัย หากได้ปฏิบัติตามอย่างจริงจังแล้ว ความสงบสุข ความสันติสุข ความผาสุกย่อมบังเกิดแก่สังคมโดยไม่อาจหลีกเลี่ยง จะเห็นว่าชาวต่างชาติที่มีได้นับถือพระพุทธศาสนาเมื่อเดินทางเข้าประเทศไทย พอเข้ามาในวัดเริ่มมีความรู้สึกว่าเป็นข้อควบคุม รู้สึกอึดอัด เพราะไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้อง แต่พอฝรั่งทั้งหลายเข้าใจจุดมุ่งหมายของศีลก็คืออะไรแล้ว และได้บวชเป็นพระกลับเคร่งครัดมากขึ้นไปอีก^{๙๐} เป็นเพราะความรู้ความเข้าใจในคุณค่าของศีลหรือวินัยในพุทธปรัชญานั้นเอง

ตามทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาทอาจเทียบเคียง “ความยุติธรรม” ได้ ๒ แนวทาง คือ ความหมายในพระวินัย ได้แก่ “ความชอบธรรม” หรือ “ประกอบด้วยธรรม” โดยให้ใช้วิธีการที่ชอบธรรม หรือวิธีที่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ผู้ตัดสินต้องเป็นบุคคลที่เป็นธรรมหรือชอบธรรมด้วย ซึ่งวินัยของภิกษุสงฆ์จะมีลักษณะเดียวกับกฎหมายที่เป็นกรอบการปฏิบัติของบุคคลในสังคม ความหมายพระสูตร ได้แก่ “ความเที่ยงธรรม” หรือ “ความไม่คลาดเคลื่อนจากธรรม” เป็นหลักการสำคัญที่นักปกครองผู้มีหน้าที่ในการทำให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ใต้ปกครองพึงพอใจ ซึ่งหมายถึง ความหนักแน่น ถือความถูกต้อง ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวด้วยสิ่งเร้าใด ๆ หรือด้วยอคติ คือฐานะอันไม่พึงถึง ทางความประพฤติที่ผิด หรือความ

^{๘๗}กรมการศาสนา, **มรดกที่ขอลืมไว้**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๖๔.

^{๘๘}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), **นิติศาสตร์แนวพุทธ**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๕๕), หน้า ๑๑-๑๑.

^{๘๙}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๕-๑๐๕.

^{๙๐}พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธรรมจิตโต), **จรรยาบรรณของข้าราชการ**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๘), หน้า ๒๔.

ลำเอียงแบ่งเป็น ๔ ประการ ได้แก่ ๑. ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะชอบ ๒. โทสาคติ ลำเอียงเพราะชัง ๓. โมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง ๔. ภยาคติ ลำเอียงเพราะกลัว สังคมที่ประกอบด้วยอคติเหล่านี้ จะเรียกร่องหาความยุติธรรมไม่ได้ โดยปราศจากข้อสงสัย

คุณค่าความยุติธรรมตามหลักพุทธปรัชญาเถรวาทนั้น จัดเป็น "คุณธรรม" ประการหนึ่ง แม้คำว่า “ยุติธรรม” จะไม่มีปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนาแบบตรงตัวก็ตาม แต่หลักการหรือหัวข้อธรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นคำสอนในพุทธปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นธรรม” หรือ “ความยุติธรรม” และการลงโทษ ที่ปรากฏในคัมภีร์พระไตรปิฎก ได้แก่ หลักธรรมในการวางกรอบบริหารบ้านเมืองรวมถึงวางแผนและกำหนดนโยบาย หลักธรรมในการวางระบบกฎหมายและการลงโทษ และหลักธรรมในการวินิจฉัยสั่งการ ล้วนแล้วแต่เป็นหลักธรรมที่เอื้อประโยชน์สุขให้แก่สังคมทั้งสิ้น

ความยุติธรรมในมุมมองพุทธปรัชญา หมายถึง ความยุติธรรมที่สร้างความสุข ความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องตามธรรมชาติของพุทธปรัชญาเถรวาท กล่าวคือ สิ่งใดก็ตามที่สามารถสร้างความสุขและความพอใจในระบอบวินัยให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวินัย ไม่ว่าจะเป็นองค้อธิปไตย ผู้ออกกฎ ผู้ใช้กฎคือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ถูกบังคับตามกฎหมายคือผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้นั้น จะมีปรากฏอยู่ในคัมภีร์พุทธปรัชญาเป็นจำนวนมาก ที่หยิบยกขึ้นมาแนะนำเสนอเป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีหลักการทางพุทธปรัชญาให้เห็นในกระบวนการทางวินัยเลย จึงทำให้เกิดการถกเถียงว่า “ความยุติธรรม” อยู่เรื่อยมา คุณค่าของพุทธปรัชญาที่มีต่อความยุติธรรมในการลงโทษตามระบอบวินัยนั้น ต้องเป็นเรื่องของการหล่อหลอม การปลูกฝังธรรมชาติให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบเพื่อการซึมซับเข้าสู่วิถีชีวิตของผู้คน ก่อให้เกิดความลึกซึ้งชัดเจนในหลักธรรมทางพุทธปรัชญา และนำมายึดถือปฏิบัติตามหลักธรรมนั้น ทั้งเรื่องของการวางกรอบบริหารบ้านเมืองเพื่อวางแผนและกำหนดนโยบายขององค้อธิปไตยก็ดี การวางระบบกฎหมายและการลงโทษของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ดี การวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาก็ดี ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ตามผู้เกี่ยวข้องทั้งระบบจะต้องเป็นธรรมาธิปไตย และหากองค้อธิปไตยจะคิดเกื้อกูลให้พุทธปรัชญาหรือพระพุทธศาสนาอยู่ดีเพื่อประโยชน์แก่สังคมไทย^{๑๑} จะต้องนำแนวคิดดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับกฎธรรมชาติมากำหนดไว้ในกฎหมาย โดยก่อนที่องค้อธิปไตยหรือองค้อำนาจจะลงมือดำเนินการหรือปฏิบัติตามกฎนี้ต้องจัดการอะไรกับจิตใจของตนเอง กล่าวคือ ต้องมีความรู้พื้นฐานเพียงพอ^{๑๒} โดยการแสวงหาความรู้ให้ถ่องแท้ว่าหลักการที่แท้จริงของพุทธปรัชญาในการออกกฎหมายโดยเฉพาะกฎวินัยคืออะไรและต้องทำอะไร ไม่ควรใช้ความเชื่อล้วน ๆ นำทาง เพราะอันตราย^{๑๓} ทั้งนี้ เพื่อให้มิให้ผิดเพี้ยนไปจากหลักธรรมคำสั่งสอนขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า

ความคาดหวังของผู้วิจัยที่ต้องการเห็นธรรมชาติของพุทธปรัชญาได้ถูกนำไปกำหนดเป็นกฎกติกาการยาทในระบอบวินัยนั้นค่อนข้างแรงกล้า เพราะเพียงหัวข้อธรรมบทหนึ่งบทใดก็สามารถสร้างความยุติธรรมที่สร้างความสุข ความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้อง และจะเป็นประโยชน์เกื้อกูลต่อสังคมราชการ และตัวข้าราชการเองโดยไม่มีข้อกังขา

^{๑๑}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), **นิติศาสตร์แนวพุทธ**, หน้า ๑๒๑-๑๒๕.

^{๑๒}สมภาร พรหมทา, **สังฆารอนแรม**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พีทีเค พรินติ้ง, ๒๕๖๑), หน้า ๖๙.

^{๑๓}เรื่องเดียวกัน.

บทที่ ๕

สรุปผลการวิจัย ข้อวิจารณ์ และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยในทรรศนะพุทธปรัชญาเถรวาท ได้ดำเนินการโดยมีสรุปผลการวิจัย ข้อวิจารณ์ และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน ก่อนวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๗๑ ไม่มีกฎหมายกลางกำหนดให้ปฏิบัติอย่างเดียวกัน เมื่อมีการตราบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นจากส่วนหนึ่งของแนวคิดที่ปรึกษากรมร่างกฎหมายชาวฝรั่งเศสในเวลานั้น ทำให้ระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนในประเทศไทยเป็นไปตามแนวทางตะวันตก ไม่มีแนวคิดในทางศาสนาใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระพุทธศาสนาหรือพุทธปรัชญาเจือปนอยู่เลย การบัญญัติครั้งแรกมีวัตถุประสงค์เพียงต้องการแยกวินัยกับอาญาออกเป็นคนละส่วน และแยกวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากข้าราชการฝ่ายทหารเท่านั้น ไม่พบเหตุผลอื่นนอกเหนือจากนี้ แต่เจตนารมณ์ดังกล่าวหาได้ชัดเจนไม่ เพราะในกาลต่อมาได้มีการกำหนดแนวทางในระบบวินัยว่า เมื่อพฤติกรรมการกระทำผิดวินัยนั้นเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญาต้องถูกดำเนินคดีอาญาเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากด้วย ซึ่งเป็นการแยกกันไม่เด็ดขาด ขัดแย้งกับภาษิตกฎหมายที่ว่า “บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งสำหรับความผิดอันเดียวกัน” แม้ศาลปกครองสูงสุด ยังได้มีคำพิพากษารับรองไว้เช่นนั้น ทำให้แนวทางดังกล่าวไม่อาจอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่า การวางระบบไว้เช่นนั้น มิได้เป็นไปตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีพระราชประสงค์ให้ระบบราชการฝ่ายพลเรือนนั้นเกิดความยุติธรรมขึ้น ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการจนกระทั่งออกจากราชการไป ดังพระราชบันทึกที่ว่า “...การปกครองภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไปเพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรม..เป็นการสม่าเสมอ...” แต่อย่างไร เพราะเมื่อกฎหมายถูกตราออกมาแล้ว หาได้พบข้อความซึ่งเป็นการถวายเป็นการตบสนองพระราชประสงค์ดังกล่าวบัญญัติไว้อย่างชัดเจนไม่ อาจมีข้อโต้แย้งว่า ระบบที่เขียนไว้นั้นเองคือ “ตัวความยุติธรรม” พูดอย่างนี้เป็นการตีความแบบเหมารวมซึ่งมิให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง และหากจะเถียงว่าไม่ยุติธรรมก็อาจมีน้ำหนักไม่เพียงพอ แต่เมื่อตรวจสอบเชิงลึกแล้วจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกรอบข้อห้ามข้อปฏิบัติทำให้ข้าราชการทำอะไร ห้ามทำอะไร กำหนดวิธีปฏิบัติในระบบวินัย และกระจายอำนาจการลงโทษทางวินัยให้แก่ผู้บังคับบัญชาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเท่านั้น มิได้มีหลักประกันอันใดว่า เมื่อข้าราชการฝ่ายพลเรือนถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยแล้ว จะเกิดความยุติธรรมซึ่งสามารถสร้างความสุขและความพอใจตามแนวทางพุทธปรัชญาเถรวาทให้กับผู้เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ถูกลงโทษได้

อันที่จริงวินัยข้าราชการมีความสำคัญมากในการบริหารงานของประเทศ เพราะมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย มาตรฐานความประพฤติ จูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นและรักษาชื่อเสียงของราชการ ตามหลักนิติธรรม มโนธรรม เป็นธรรม และประโยชน์ราชการ แต่กลับมีข้อถกเถียงกัน ๓ ฝ่าย ระหว่างการปฏิบัติตามกฎขององค์อำนาจ ๑ การปฏิบัติตามกฎอื่นนอกเหนือระบบวินัย ๑ และการวินิจฉัยและคำพิพากษาที่เห็นต่าง ๑ กล่าวคือ ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า การปฏิบัติตามกฎมีความยุ่งยาก ซับซ้อน เข้าใจยาก ลำบาก ไม่เป็นธรรมในกระบวนการทางวินัย ขั้นตอนการปฏิบัติยังมีความบกพร่อง ความผิดลักษณะเดียวกันถูกลงโทษทางวินัยต่างและเหลื่อมล้ำกัน การลงโทษอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายขึ้นอยู่กับที่อรรถวินิจฉัยที่ต่างกันของผู้บังคับบัญชา ทำให้ไม่มีมาตรฐานในการลงโทษทางวินัย ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเองมีปัญหาหลายประการแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า การปฏิบัติตามกฎอื่นนอกเหนือระบบวินัยซึ่งหมายถึงกฎหมาย ป.ป.ช.ไม่ยุติธรรม เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยห้ามเปลี่ยนฐานความผิดทางวินัยที่ ป.ป.ช.วินิจฉัยให้เป็นประการอื่น หรือแม้จะมีการส่งลงโทษไปแล้วก็ยังสามารส่งลงโทษในความผิดเดียวกันได้อีก ไม่ถือว่าลงโทษซ้ำซ้อนถ้าถูก ป.ป.ช.ชี้มูลตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ลงโทษไล่ออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย ถือเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง ซึ่งขัดแย้งกับภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความแข็งกระด้างของกฎหมาย คือ ความไม่ยุติธรรม แต่เป็นการปฏิเสธความยุติธรรม และไม่สอดคล้องกับความเป็นธรรมด้วย” การปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช.ตามหลักนิติธรรมนั้น ถือว่าเคร่งครัดเกินสมควร เพราะมีได้คำนึงถึงหลักอื่น เช่น หลักมโนธรรม ความเป็นธรรม หลักประโยชน์ของทางราชการ หรือหลักคุณธรรม ดูเหมือนว่าการชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ความผิดทางอาญาต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอีกครั้ง แต่ความผิดทางวินัยไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการสอบสวน เว้นแต่ผู้ถูกชี้มูลเป็นผู้พิพากษา ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการต้องนำเข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัยอีก เพียงแต่ให้ใช้สำนวนของ ป.ป.ช.เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน แต่หากเป็นข้าราชการประเภทอื่นให้ส่งลงโทษเลย กฎหมายฉบับเดียวมีสองมาตรฐานย่อมแสดงถึงความไม่ยุติธรรมอย่างชัดเจน ดูประหนึ่งว่านโยบายการตรวจสอบของรัฐดังกล่าวอาจมองว่าต้องทำให้ข้าราชการรู้สึกกลัว แล้วจึงไม่กล้ากระทำความผิด ตามหลักการของนิติธรรมนิยมถือเป็นการปฏิเสธคุณค่าแห่งมนุษยธรรมและความยุติธรรม เพราะมีแนวคิดว่าการทำให้ประชาชนมีระเบียบวินัย ต้องใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด สนับสนุนการลงโทษอย่างรุนแรง เนื่องจากจะทำให้คนยำเกรงต่อการทำผิด การใช้หลักนิติธรรมในการลงโทษทางวินัยเพียงหลักเดียวจะแสวงหาความยุติธรรมได้อย่างไร แนวคิดนี้ถือเป็นแนวคิดที่ชั่วร้ายตามความเห็นของเหล่าจื้อ ฝ่ายที่ ๓ เห็นว่า มีคำวินิจฉัยและคำพิพากษาที่เห็นต่างจากฝ่ายที่ ๑ และ ๒ นำมาซึ่งการยกเลิกคำสั่งลงโทษ กรณีการสั่งลงโทษไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์ได้กระทำ และเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีบุคคลถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว และกรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในพฤติกรรมที่ไม่เป็นวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น

ด้านเอกภาพของวินัยที่มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดูแลการตรากฎหมายเกี่ยวกับวินัย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่มีหน้าที่ออกกฎระดับรองซึ่งดู

เหมือนว่ายังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวำการตรากฎหมายหลักได้เลย ทำให้กฎวินัยที่ออกมาไม่เป็นไปในแนวทางที่ควรจะเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนในอดีตถึงปัจจุบันแล้ว สามารถแบ่งเป็น ๓ ประการ คือ การเน้นกฎ ๑ การไม่เน้นกฎ ๑ และการเน้นตัวบุคคล ๑ โดยประการแรก การเน้นกฎที่เกิดความยุติธรรมมากที่สุด คือการออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ห้ามผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามอำนาจที่มีอยู่ โดยศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับรองอำนาจ ป.ป.ช.ไว้ เป็นการ “เน้นกฎ” แต่สังคมข้าราชการที่อยู่ภายใต้กฎดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประการที่สอง การ “ไม่เน้นกฎ” โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเท่ากับต้องยอมรับความแตกต่าง ผลสุดท้ายที่จะออกมาคือความไม่เท่าเทียมในระดับโทษ ประการที่สาม การเน้นตัวบุคคล ทั้งผู้บังคับบัญชา ผู้ทำหน้าที่ด้านวินัย และตัวข้าราชการเอง ซึ่งสุดท้ายก็ยังเป็นปัญหาด้านความยุติธรรมอยู่ต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางอำนวยความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนในพระคณาของพระพุทธศาสนาเถรวาท ภายใต้แนวคิด ๓ ระดับ ตั้งแต่เบื้องบนลงสู่เบื้องล่างหรือตั้งแต่ระดับล่างขึ้นสู่ระดับบนให้สอดคล้อง ครอบคลุม ในหัวข้อธรรมว่าด้วยธรรมาธิปไตย หลักอรรถประโยชน์ และอคติธรรม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในมุมมองพุทธปรัชญาเถรวาทที่สามารถสร้างความสุขและความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น คือ

ระดับที่ ๑ การวางกรอบการบริหารบ้านเมือง ควรจะวางกรอบระบบวินัยไปทางใด หลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา คือ อธิปไตย ๓ โดยเฉพาะธรรมาธิปไตย คือ ความมีธรรมเป็นใหญ่ แนวคิดธรรมาธิปไตย ไม่ใช่ระบบการเมืองการปกครอง แต่เป็นแนวความคิดที่ถือธรรมเป็นหลักชัยในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้า มั่นคง สร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ผู้เข้ามาสู่อำนาจต้องเป็นผู้ที่มีธรรม โดยธรรมและเพื่อธรรม ธรรมาธิปไตยเป็นหลักที่ให้ความเป็นธรรมมากที่สุด สมควรที่องค์อภิปัตย์จะนำไปใช้ในการวางกรอบการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางระบบวินัยที่สามารถอำนวยความความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งหลักนี้แบ่งเป็นธรรมฐิติ ผู้ทรงธรรม ธรรมนิติ ระบบที่เป็นธรรม และธรรมมติ มติที่เป็นธรรม หากองค์อภิปัตย์มีลักษณะดังกล่าวจะทำให้การวางกรอบการบริหารบ้านเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมและยุติธรรม นี่คือนิยามประการแรกของผู้บริหารหรือนักปกครองจะนำไปใช้ในการวางกรอบการบริหารบ้านเมืองก่อนดำเนินการในด้านอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีระบบตามลำดับขั้นตอนถูกต้องเหมาะสมและไม่สับสน ปัญหาการวางกรอบในการบริหารบ้านเมืองในระบบวินัยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จะเห็นว่าองค์อภิปัตย์ได้มีการนำหลักธรรมในทางพุทธปรัชญามาพิจารณา วางกรอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามระบบวินัยที่เป็นอยู่ยังไร้ทิศทางที่ถูกต้องตามหลักพุทธธรรม เป็นเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้รับผิดชอบหลักอยู่แล้ว แต่องค์อภิปัตย์กลับมีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยซึ่งไม่เคยมีมาก่อน ทำให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการด้วยกันแต่ต่างประเภทมีมาตรฐานแตกต่างกันตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ องค์อภิปัตย์ไม่มีแนวคิดทาง

พระพุทธศาสนาในการวางระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนมาแต่ต้น ๑ และระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนยังขาดผู้เป็นเจ้าของภาพหลักที่ต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง ๑ เมื่อมีการเสนอแนวคิดหรือเสนอกฎหมาย ยังขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วม ปล่อยให้ผ่านขั้นตอนกระบวนการกระทั่งออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้จนเกิดความไม่ยุติธรรมดังกล่าว ดังนั้น การเสนอหลักการวางกรอบในการบริหารบ้านเมือง ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงลำดับความสำคัญขั้นตอนก่อนหลัง ตั้งแต่ระดับบนสุดถึงระดับล่างสุดให้สอดคล้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์ชาติว่า องค์อธิปัตย์ต้องการวางกรอบกำหนดทิศทางการบริหารงานบุคคลของชาติโดยเฉพาะวางระบบวินัยให้เป็นไปในทิศทางใดก่อนสิ่งอื่น ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารประเทศ เพราะเป็นเข็มทิศนำไปสู่ความสำเร็จ พุทธปรัชญาเถรวาทได้กำหนดหมวดธรรมที่เกี่ยวข้องกับการวางกรอบบริหารบ้านเมืองโดยแยกเป็นอรรถประโยชน์ ด้วยการยึดประโยชน์ของผู้อื่นเป็นหลัก ในขณะที่ตัวประโยชน์ของตนเองก็ไม่ควรละเลย การปฏิบัติตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนามีเป้าหมายสูงสุดคือการหลุดพ้นของตนเอง นั่นคือนิพพาน แล้วจะเป็นการช่วยผู้อื่นให้ดำเนินรอยตามไปด้วย ดังนั้น ประโยชน์เพื่อตนเองเพียงอย่างเดียวถือเป็นความเห็นแก่ตัวที่พระพุทธองค์ไม่ทรงยกย่อง หากแต่ประโยชน์เพื่อผู้อื่นถ่ายเดียวก็เปรียบเสมือนกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่ายที่พระพุทธองค์ทรงชมเชยโดยเฉพาะประโยชน์ที่เกิดแก่ผู้อื่น ดังนั้น องค์อธิปัตย์ต้องกำหนดถึงประโยชน์อันจะเกิดแก่บุคคลส่วนใหญ่ในชาติเป็นหลัก ถ้าถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนก็จะกลายเป็นรัฐบาลทรราชย์ในสายตาของผู้ถูกปกครองเสีย

ระดับที่ ๒ เมื่อได้วางกรอบในการบริหารบ้านเมืองขององค์อธิปัตย์ในระบบการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการวางระบบวินัยไว้แล้ว ต่อมาก็เป็นการวางระบบกฎหมายและการลงโทษ เพราะ "ที่ใดมีสังคม ที่นั่นย่อมมีกฎหมาย" เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม จำต้องมีกฎเกณฑ์ความประพฤติทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย และให้มีความสงบเรียบร้อย กฎหมายจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมและเป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง ในประเทศประชาธิปไตยนั้นสังคมอยู่ได้ด้วยกฎเกณฑ์และกติกากฎ และการเคารพกฎเกณฑ์และกติกาสังคม ก็คือความหมายอย่างหนึ่งของความมีวินัย ถ้าไม่มีวินัย ไม่มีความเคารพกฎเกณฑ์กติกาสังคม ประชาธิปไตยก็ขาดรากฐานที่สำคัญจะนำไปด้วยดีไม่ได้ ผู้ที่กระทำผิดวินัยต้องถูกลงโทษ การลงโทษทางกฎหมายถือเป็นสถาบันทางสังคมหนึ่งที่มีมนุษย์เลือกสรรขึ้นมาเพื่อใช้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม แต่การลงโทษมิใช่ทางเลือกเดียวเสมอไป และด้วยสถาบันนี้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการทำให้เกิดความทุกข์แก่ผู้ที่ละเมิดกติกาสังคม กอปรกับการลงโทษเองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจ เพราะการลงโทษจะต้องมีคนจัดการทำหน้าที่ก่อให้เกิดความทุกข์แก่ผู้อื่น ผู้ที่จัดการทำหน้าที่นี้โดยสาระแล้วก็คือผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้ที่ถูกลงโทษนั่นเอง ในทางพุทธปรัชญาถือหลักกรรมให้เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดหรือกระทำละเมิด นั่นคือกฎแห่งกรรม เพราะ "กฎแห่งกรรมยุติธรรมเสมอ" แต่อย่างไรก็ตาม การได้รับโทษจากกฎแห่งกรรมนั้นเป็นโทษอีกลักษณะหนึ่งที่มนุษย์มิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง สำหรับปัจจุบันชาติในพุทธปรัชญามีได้ยกให้เป็นภาระของกรรมเพียงเท่านั้น เนื่องจากมนุษย์นั้นมีความแตกต่างกันไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน โดยเปรียบมนุษย์เหมือนดอกบัว ๔ เหล่า ถ้าเป็นบัวพืชน้ำ หรือบัวที่กำลังจะพืชน้ำ ยกให้เป็นภาระของกรรมในการลงโทษ นอกนั้นก็จำเป็นต้องใช้กฎหมายในการลงโทษ พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้เป็นขั้นเป็นตอนจากโทษเบาหรือลหุโทษก่อนแล้วเพิ่มเป็นโทษหนักขึ้น ๆ เป็นครุโทษตามลำดับ เมื่อมีการจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ก็มีการ

ลงโทษ การจับกุมและการลงโทษในครั้งนั้นไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่เป็นการจับและพิจารณา โดยชุมชนที่ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วม ซึ่งมีลำดับถึง ๓ ขั้นตอน ด้วยกันคือ ครั้งที่ ๑ ตักเตือน สั่งสอน ก่อน ครั้งที่ ๒ เรียกมาทำทัณฑ์บน ครั้งที่ ๓ ลงทัณฑ์ เนื่องจากเป็นมติของชุมชนที่ใช้ร่วมกันจึงเป็นการลงโทษตามความผิด การลงโทษครั้งที่ ๑ และ ๒ ถือเป็นลหุโทษ แต่การลงโทษครั้งที่ ๓ เป็นครุโทษ ที่มีความชัดเจนในวิธีการ

ระบบกฎหมายที่ดีต้องมีการวางระบบด้วยคนดี เพื่อนำไปสู่การลงโทษตามกฎหมายที่ดีที่ ผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม กฎหมายต้องสอดคล้องกับสิทธิตามธรรมชาติ และการตรากฎหมายที่มีผลทำให้ เกิดการละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของคนจำนวนหนึ่ง จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอเท่านั้น กฎ ของรัฐเป็นมาตรฐานแห่งความถูกต้องหรือผิด การตรากฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับระบบวินัยต้องมีการ วางระบบให้มีความเป็นธรรม มีการกำหนดโทษอย่างเป็นธรรมตามทรรศนะในทางพุทธปรัชญา โดยมี ลักษณะสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ การยึดหลักความยุติธรรมเป็นความสำคัญอันดับหนึ่ง และการ พิจารณาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นจึงจะนำมาเป็น องค์ประกอบของกระบวนการคิดได้ ผู้ไม่เกี่ยวข้องไม่ควรนำมาร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งการลงโทษต้อง เป็นไปตามบริบทของสังคม ทั้งนี้ เพื่อความผาสุกของสมาชิกในสังคม แต่ตามข้อเท็จจริงอันเป็น ปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมในการวางระบบวินัยขององค์กรอัยการก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน การวางระบบที่ไม่เป็นธรรม การออก กฎหมายอื่นก้าล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาจนเป็นที่มาของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง สูงสุดให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษนั้นเสีย เพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ยุติธรรม จึง เห็นได้ชัดว่าการวางระบบกฎหมายและระบบการลงโทษทางวินัยมีปัญหาเรื่องความยุติธรรมอย่าง แน่นนอน ดังนั้น เหตุผลในการวางระบบกฎหมายและระบบการลงโทษในทางพุทธปรัชญาจึงเป็นเหตุผล เดียวกับหลักการวางกรอบบริหารบ้านเมืองดังกล่าวแล้ว นั่นคือ องค์กรอัยการผู้มีหน้าที่ตรากฎหมายและ ระบบการลงโทษต้องเป็นผู้มีธรรมาธิปไตยในหัวใจ มีแนวคิดถึงประโยชน์ของประชาชน มีวิสัยทัศน์ดี มีการจัดการดี มีนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงตามหลักการพุทธปรัชญาที่กล่าวมา เชื่อว่าจะสร้างความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยได้

ระดับที่ ๓ การวินิจฉัยสั่งการ เป็นการคิดแก้ปัญหาและการวินิจฉัยสั่งการ ล้วนเป็นพื้นฐาน ของมนุษย์ในการบริหารงาน การวินิจฉัยสั่งการทางการบริหารเป็นที่ยอมรับและให้ความสนใจจาก ผู้ปฏิบัติงานและนักวิจัยทั้งหลาย นักบริหารต้องปฏิบัติตามกระบวนการอันจะทำให้มีการร่วมมือ ประสานงาน โดยอาศัยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งมี ๒ รูปแบบ คือ การ วินิจฉัยสั่งการโดยการใช้สามัญสำนึก ประสบการณ์และความรู้สึกต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการด้วย การใช้เหตุผลไตร่ตรอง ข้อควรพยายามในการวินิจฉัยสั่งการที่ดี คือ ให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิด คุณประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด มีลักษณะเป็นไปในทางกระจายอำนาจบริหารแก่ส่วนราชการต่าง ๆ มากที่สุด เป็นไปในทางที่สามารถปฏิบัติได้ จัดวางแผนในการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า โดยมีข้อควรระวัง ได้แก่ การคิดตัดสินใจโดยมองผลระยะใกล้ การตัดสินใจด้วยวิธีที่ง่ายเกินไป การคิดตัดสินใจโดย เชื่อถือประสบการณ์ของตนเองมากเกินไป การตัดสินใจไว้ก่อนล่วงหน้า และการไม่สนใจที่จะคิด การ วินิจฉัยสั่งการในพุทธปรัชญา มีหมวดธรรมให้ผู้บริหารหรือผู้ปกครองได้มีวิจารณ์ญาณการวินิจฉัย เรื่องราวแล้วนำมาสั่งการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารปกครองบ้านเมืองหลาย

หลักธรรม ซึ่งได้เน้นเฉพาะหลักอคติ ๔ ที่พระพุทธองค์ทรงตรัสไว้ว่า อคติ หมายถึง ฐานะอันไม่พึงถึงทางความประพฤติที่ผิดความลำเอียง คือ ๑. ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะชอบ ๒. โทสาคติ ลำเอียงเพราะชัง ๓. โมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง ๔. ภยากติ ลำเอียงเพราะกลัว ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการต้องยึดมั่นในอคติ ๔ ประการ เพื่อให้การตัดสินใจตัดสินคดีความออกมาด้วยความเป็นธรรมหรือยุติธรรม หากมีความลำเอียงเพราะชอบ ลำเอียงเพราะชัง ลำเอียงเพราะหลง หรือลำเอียงเพราะกลัวแล้ว การวินิจฉัยสั่งการ การตัดสินคดีความ หรือการพิจารณาที่จำต้องใช้ความเป็นกลางต้องเสียหาย ความเป็นธรรมและความยุติธรรมก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ไม่ว่าในสังคมใด ในพุทธปรัชญาพระพุทธองค์ทรงตรัสหลักธรรมเกี่ยวกับการตัดสินคดีความไว้หลายเรื่อง เช่นเรื่องของมโหสถบัณฑิต ตอนผู้ผจญความยุติธรรม และเรื่องอุพนันทศากยบุตร ผู้พิพากษาในคดีปลาตะเพียน เป็นต้น

๕.๒ ข้อวิจารณ์

การวางระบบการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีอยู่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้จากที่นำเสนอว่ามี ๓ ประเด็นหลัก คือ การเน้นกฎ ๑ การไม่เน้นกฎ ๑ และการเน้นตัวบุคคล ๑ ทั้งหมดนั้นแต่ละประเด็นมีความยุติธรรมในตัวเองหรือไม่ หรือควรจะดำเนินการอย่างไร เมื่อพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้ว จะพบว่า

๑. การเน้นกฎ เป็นเพียงความต้องการ (ไม่ใช่ความพยายาม) ขององค์กรอัยการที่อยากเห็น (ซึ่งเป็นกิเลส) ข้าราชการประพฤติตนอยู่ในกรอบที่ตนกำหนดให้ต้องทำอย่างนั้นให้ต้องทำอย่างนี้ มีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง และกฎดังกล่าวคนกำหนดไม่ได้ปฏิบัติ แต่คนปฏิบัติกลับไม่มีโอกาสได้กำหนด และหากไม่เป็นไปอย่างที่คุณเขียนกำหนดไว้ก็จะถูกลงโทษทางวินัย โดยมิได้คำนึงถึงบริบทหรือวิถีชีวิตของผู้อยู่ในบังคับของกฎว่า ธรรมชาติของคนเหล่านั้นเป็นอย่างไร เพื่อให้เขาไม่รู้สึกอึดอัดขัดข้องต่อกฎ และที่สำคัญที่สุดซึ่งทำให้การเน้นกฎเกิดความยุติธรรมอย่างร้ายแรง เมื่อกฎฉบับเดียวกันแต่บังคับต่าง มีหลายมาตรฐาน หรือแข่งกระด้างเกินไปไม่มีความยืดหยุ่นตามกฎธรรมชาติ ต้องไม่ลืมว่าธรรมชาติของมนุษย์ชอบความมีอิสระ มนุษย์ไม่นิยมการบังคับ หรือให้ผู้อื่นกระทำละเมิดตัวเอง มนุษย์ยินยอมให้ถูกละเมิดสิทธิของตนเองได้บ้างในระดับหนึ่งเพื่อความผาสุกของสังคม แต่เมื่อการละเมิดนั้นเป็นเหตุให้ผู้อยู่ในบังคับของกฎกลายเป็นเหยื่อของกฎโดยปราศจากการเอาใจใส่ดูแลขององค์กรอัยการอย่างแท้จริง เข้าทำนอง “ได้กฎแต่เสียสังคม” จริงอยู่แม้การเน้นกฎจะมีวัตถุประสงค์ ๔ ประการ คือ ๑) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ๒) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ ๓) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น ๔) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการก็ตาม แต่ความจริงก็คือ เมื่อความประสงค์เป็นดังนั้นแล้วสังคมมีความสุขจริงหรือ ก็ได้เป็นเช่นนั้นเสียทีเดียว เช่น การตีตราว่าทุจริตทั้งที่บางครั้งเขาไม่มีเจตนาพิเศษต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ องค์กรอัยการพอใจหรือไม่ที่คนในบังคับต้องได้รับทุกขเวทนาเช่นนั้น การมีกฎหมายก็เพื่อให้สังคมมีความสุขสงบสุขร่มเย็น แต่เมื่อการถูกลงโทษอย่างรุนแรงถึงเพียงนั้นเห็นได้ชัดเจนว่ามีได้เป็นเช่นนั้นเลย เมื่อกฎหมายซึ่งความยุติธรรมดังกล่าว องค์กรอัยการจะเพิกเฉยต่อไปคงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

๒. การไม่เน้นกฎ เป็นแต่เพียงวาทกรรม เช่น “การสอบสวนต้องเป็นธรรม” หรือ “การใช้ดุลพินิจต้องชอบธรรม” หรือ “การลงโทษทางวินัยต้องยุติธรรม” เป็นต้น เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ เพื่อให้องค์กรอำนาจใช้ดุลพินิจเอง แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงจะมีความแตกต่างกันทั้งในกระบวนการ

สอบสวน ทั้งในการใช้ดุลพินิจ เพราะสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับอัตตวิวินิจฉัยขององค์อำนาจ จึงมีข้อเคลือบแคลงสงสัยในกระบวนการลงโทษทางวินัยอยู่บ่อยครั้งว่า ข้อเท็จจริงเหมือนกันเหตุใดการลงโทษจึงแตกต่างกัน พฤติกรรมคล้ายกันแต่ต่างองค์กร เพราะเหตุอันใดการลงโทษจึงไม่เหมือนกัน การเป็นข้าราชการเช่นเดียวกัน ทำผิดลักษณะเดียวกัน เมื่อถูกลงโทษแตกต่างกัน คงไม่ต้องเรียกหาความยุติธรรมจากที่ใดอีก ความแตกต่างของการลงโทษอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจได้คำตอบว่า เพราะพื้นฐานทางสังคมขององค์อำนาจต่างกัน ซึ่งไม่เป็นคำตอบที่ “ยุติธรรม” เอาเสียเลย เอาหละ หากต้องการให้มีความยืดหยุ่นในการเลือกใช้การลงโทษตามดุลพินิจ แต่ต้องไม่ลืมว่ามนุษย์นั้น “รักความสุขเกลียดความทุกข์” ทั้งสิ้น トラบไตที่การวางใจให้เป็นกลางไม่อาจมีอยู่ในหมู่มนุษย์จริง เพราะอคติ จะมีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่า อำนาจที่องค์อธิปัตย์มีอยู่นั้นจะถูกใช้อย่างตรงไปตรงมาตามเจตนารมณ์ของการลงโทษอย่างแท้จริง ซึ่งมีให้เห็นอยู่บ่อยครั้งว่าไม่มีมาตรฐานเลย ดังนั้น การให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดุลพินิจในการลงโทษยังต้องมีอยู่ต่อไปหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากจะยังคงให้มีอยู่ต่อไปต้องกำหนดหรือตีกรอบอำนาจดุลพินิจมิให้ใช้ตามอำเภอใจเหมือนในอดีต

๓. การเน้นตัวบุคคล เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบวินัยไม่อยู่ในจุดที่องค์อธิปัตย์ต้องการ (ความอยาก) ให้เกิดความยุติธรรม แต่ความไม่ยุติธรรมในระบบก็เกิดขึ้น เมื่อบุคคลกลุ่มแรกคือผู้บังคับบัญชาจำนวนหนึ่งไม่รู้เรื่องวินัย ไม่ศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงของตนเองในเรื่องวินัย เมื่อใช้อำนาจไปแล้วมีการอุทธรณ์ร้องทุกข์ว่าไม่ยุติธรรม การเน้นตัวบุคคลกลุ่มนี้สมควรหรือไม่ที่จะมอบอำนาจสูงสุดไปอยู่ที่คนเพียงคนเดียว แม้ว่าเมื่อลงโทษแล้วต้องมีการรายงานไปยังองค์กรกำกับมาตรฐานก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่าจุดนี้คือกลางน้ำ หากดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมเสียแต่จุดนี้ ย่อมทำให้ปลายน้ำ คือ องค์กรกำกับมาตรฐานสามารถอำนวยความสะดวกความยุติธรรมได้ละเอียดรอบคอบมากขึ้น จำเป็นหรือไม่ที่จะให้อำนาจแก่กลุ่มบุคคลแทนการให้อำนาจเพียงผู้บังคับบัญชาคนเดียว กลุ่มบุคคลกลุ่มที่สอง คือกรรมการสอบสวนหรือผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎรองจากผู้บังคับบัญชา ส่วนหนึ่งไม่ศึกษากฎหมายระเบียบให้ชัดเจน เมื่อจำเป็นต้องทำหน้าที่ก็ “สักแต่ว่าทำ” และเสนอการลงโทษไม่เป็นไปตามที่กำหนด เกิดการฟ้องร้องกันซึ่งมีให้เห็นอยู่เป็นประจำ และกลุ่มบุคคลสุดท้าย คือตัวข้าราชการที่เป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎ จำนวนไม่น้อยที่ไม่สนใจว่า เมื่อตนเองเข้ามารับราชการจะต้องประพฤติปฏิบัติตนอย่างไรให้อยู่ในระเบียบวินัย จำนวนไม่น้อยที่อยากทำอะไรก็ทำ และก็ถูกลงโทษทางวินัยในที่สุด ดังนั้น การเน้นตัวบุคคล ก็ไม่ได้หมายความว่าความลงโทษทางวินัยจะเกิดความยุติธรรมเสมอไป เพราะสุดท้ายในบางครั้งก็เป็นเพียงการอ้างความชอบธรรมของผู้บังคับบัญชาหรือองค์อำนาจว่า “ได้ดำเนินการทางวินัย” ตามอำนาจหน้าที่แล้วเท่านั้น

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ไม่ว่าจะเป็นการเน้นกฎ การไม่เน้นกฎ หรือการเน้นตัวบุคคล ก็ไม่อาจสร้างความยุติธรรมในการลงโทษได้อย่างแท้จริง เพราะกฎเหล่านั้นมิได้มาจากธรรมชาติของมนุษย์ การวางกฎก็ได้เป็นไปตามธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์ แต่เป็นเพียงความต้องการขององค์อธิปัตย์ที่ไม่มีแนวคิดในทางศาสนาใด ๆ โดยเฉพาะแนวคิดทางพุทธปรัชญามาเป็นฐานในการวางระบบมาแต่ต้น ดังนั้น การลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ดุดัน สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องวางระบบวินัยทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง และเห็นว่าระบบวินัยถึงคราต้องปฏิรูปครั้งใหญ่เพื่อสร้างความสุข ความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตามทรรศนะของพุทธปรัชญาเถรวาทเสียที โดยดำเนินการตามข้อเสนอแนะต่อไป

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

ระบบวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ตามแนวคิดที่จะแยกระบบการลงโทษทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากข้าราชการฝ่ายทหาร และแยกวินัยออกมาเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากคดีอาญา โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการลงโทษทางวินัยมากขึ้น แต่ดูเหมือนว่าความยุติธรรมแท้จริงหาได้เกิดขึ้นไม่ ตลอดระยะเวลาเกือบศตวรรษที่ผ่านมา เพราะมีเหตุปัจจัยต่าง ๆ ทำให้การลงโทษในระบบวินัยขาดความยุติธรรม ในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบวินัยไม่อาจอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้ถูกสั่งลงโทษได้ ดังนั้น จึงเสนอให้มีการรื้อและวางระบบวินัยเสียใหม่ โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการวางระบบวินัยแห่งชาติ” ด้วยการจัดทำเป็นวาระแห่งชาติ แล้วนำหลักการทางศาสนาโดยเฉพาะพุทธปรัชญามาเป็นแนวคิดในการวางระบบทุกขั้นตอน เพื่อสร้างความสุขและความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องเมื่อมีการลงโทษทางวินัย ข้าราชการฝ่ายพลเรือนอย่างบูรณาการเป็นรูปธรรมและแน่นอน โดยมีข้อเสนอแนะ ๒ ประการ คือ

๑. เชนนโยบาย ๒. เชนการทำวิจัยต่อไป

๑. เชนนโยบาย

ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางทั้งระบบตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเชื่อมโยงทุกขั้นตอนในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการลงโทษทางวินัย ให้สนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและประเทศชาติ เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการและตัวบุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัย รวมถึงให้กระบวนการทางวินัยที่มีมาตรฐาน มีความเป็นธรรม มีความชอบธรรม และมีความยุติธรรม เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑ องค์กรปิตัยต้องวางกรอบบริหารบ้านเมืองให้พร้อมโดยมีการวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้ชัดเจนว่า จะให้ระบบวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นกฎหมายที่ดำรงอยู่ในจุดใดของสังคม โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมที่สร้างความสุขและความพอใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกระดับชั้น

๑.๒ องค์กรปิตัยและผู้เกี่ยวข้องต้องมีธรรมาธิปไตยในการสร้างระบบกฎหมายและการลงโทษให้เกิดความเป็นธรรม ชอบธรรม และยุติธรรม ภายใต้แนวคิดทางพุทธปรัชญาที่ว่า “กฎหมายต้องมาจากธรรม ต้องชอบธรรม และต้องเพื่อธรรม” ทั้งวางระบบให้องค์กรอำนาจหรือผู้บริหารและผู้ปกครองต้องวินิจฉัยสั่งการตามหลักกตัตติธรรม กล่าวคืออย่างตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียง

๑.๓ จัดให้มี “คณะกรรมการวางระบบวินัยแห่งชาติ” โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นเจ้าภาพ และมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางระบบวินัยของข้าราชการทุกประเภท

๑.๔ การลงโทษข้าราชการทุกประเภททั้งทางแพ่ง อาญา วินัย และวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้ตรากฎหมายให้สอดคล้องกันตามหลักกฎหมายที่ว่า “พฤติกกรรมเดียว ต้องรับโทษครั้งเดียว”

๑.๕ หน่วยงานตรวจสอบหรือหน่วยงานอื่นใดจะกำหนดหรือเสนอตรากฎหมายในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเพื่อให้ข้าราชการผู้ใดถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวางระบบวินัยแห่งชาติ จะกระทำมิได้

๑.๖ ให้คณะกรรมการวางระบบวินัยแห่งชาติ ตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการลงโทษข้าราชการในคดีทุกประเภท เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๑.๕

๒. เซึ่งการทำวิจัย

สำหรับหัวข้อที่เห็นสมควรเสนอให้ทำวิจัยต่อเนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้ มีอยู่หลายประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ควรมีอำนาจข้อมูลความผิดทางวินัยข้าราชการด้วย หรือควรมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบพบข้อบกพร่องเท่านั้น

๒.๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช., ป.ป.ท. ควรมีอำนาจหน้าที่ข้อมูลความผิดทางอาญาและทางวินัยเฉพาะฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดฐานทุจริตเท่านั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย การชี้มูลไม่ถือเป็นที่สุด จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรต่อไป หรือไม่

๒.๓ อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช., ป.ป.ท. ควรมีการถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรอื่น หรือไม่

๒.๔ กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช., ป.ป.ท., คตง. และเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้น ต้องมีความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา วินัย เมื่อกระทำการในอำนาจหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังตามที่วิญญูชนพึงมี หรือดำเนินการโดยมือคตติ หรือไม่

๒.๕ การกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมาย ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่เป็นการกระทำตามอำเภอใจ และต้องคำนึงถึงบริบทของสังคมไทยไปพร้อมกัน หรือไม่

๒.๖ ควรกำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมของข้าราชการทุกประเภทเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง. หรือหน่วยตรวจสอบก่อนดำเนินการตามกฎหมายระเบียบนั้น ๆ หรือไม่

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย :

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๕๕๑.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐.

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

(๑) หนังสือ :

กมล สกลเดช. “ความยุติธรรม (Justice)”. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช. ม.ป.ป. : ม.ป.พ.

กรมการปกครอง. คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
อสาธรรักษ์ชาติดินแดน, ๒๕๔๕.

_____ . รวมมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การ
ให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อสาธรรักษ์ชาติดินแดน, ๒๕๔๕.

กรมการศาสนา. มรดกที่ขอฝากไว้. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
จำกัด, ๒๕๕๒.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ประมวลหลักการปฏิบัติราชการสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วน
ท้องถิ่นจากคำพิพากษาของศาลปกครองและองค์กรวินัยอื่น. กรุงเทพมหานคร :
บริษัทลิโอแลนเซ่ท์จำกัด, ๒๕๕๓.

กীরติ บุญเจือ. เริ่มรู้จักปรัชญา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น, ๒๕๔๕.

คณาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐.

เค.เอ็น.ชยติลเลเก. สุเขาน์ พลอยชุม เรียบเรียง. จริยศาสตร์แนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗.

_____ . คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๖/๒๕๕๗.

_____ . คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๓๗/๒๕๕๘.

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสร็จที่ ๓๒/๒๕๕๗.

_____ . เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑.

_____ . เรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๕๒.

จิโรโชค (บรรพต) วีระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.

ซีเอ็ดยูเคชั่น. **พจนานุกรมไทย ฉบับทันสมัย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็ม เอ เอ็ม พรินต์ติ้ง จำกัด, ๒๕๔๓.

ทศชาติ พระพุทธเจ้าสิบชาติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เพชรกระรัต, ๒๕๕๓.

ทองหล่อ วงษ์ธรรมมา. **ความหมายของหลักนิติธรรม**. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินต์ติ้ง เฮาส์, ๒๕๓๘.

เทพพร มังธานี. **ทศชาติชาดก พระเจ้าสิบชาติ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เลี้ยงช้าง, ๒๕๔๓.

เนื่องน้อย บุญเนตร. **ความยุติธรรมในต้นหาอาชญากรรม**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๕๗.

บุญมี แทนแก้ว. **ความจริงของชีวิต**. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินต์ติ้ง เฮาส์, ๒๕๔๒.

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง **กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**. ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔.

ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง **มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘**. ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘.

ประเสริฐ เมฆมณี. **หลักทัณฑ์วิทยา**. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๓.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๕.

พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรณดร ธิธมโม). **รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒.

พระเทวินทร์ เทวินโท. **แก่นพุทธจริยศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๙.

_____ . **จริยธรรมศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์จำกัด, ๒๕๕๐.

พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช). **พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสตร์ “คำวัด”**, พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม, ๒๕๕๑.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). **พุทธธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

_____ . **วินัยเรื่องใหญ่กว่าที่คิด**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๘.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). **วินัยชาวพุทธ**. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา สถาบันบันลือธรรม, ๒๕๔๙.

_____ . **นิติศาสตร์แนวพุทธ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๕๕.

- **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๗. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑.
- **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลศัพท์**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑.
- พระมหาสมจินต์ สมมาปญโญ (วันจันทร์). **พุทธปรัชญาสาระและพัฒนาการ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต). **จรรยาบรรณของข้าราชการการ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๘.
- พระศรีคัมภีรญาณ (สมจินต์ สมมาปญโญ). **พุทธปรัชญา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- พระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ วิฑูญาโณ). “ความยุติธรรมในสังคม”. **วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์**. ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ ๒๕๒๙.
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. **รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- พิน ดอกบัว. **ปวงปรัชญาจีน**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๔๙.
- ภัทรพร สิริกาญจน. **สนามความคิดแห่งการสืบค้น : ความดี ความงาม และความจริง**. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา, ๒๕๕๗.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. **หลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐.
- มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. **พระอัมมปัทมฐาคาถาแปล ภาค ๖**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗.
- **พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๓๔. นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.
- **พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๒**. พิมพ์ครั้งที่ ๒๔. นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘.
- มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. **กฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.
- **ปรัชญาเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นวสาส์นการพิมพ์, ๒๕๕๑.
- **พระวินัยปิฎก**. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยรายวันการพิมพ์, ๒๕๕๑.
- **พุทธจริยศาสตร์กับปัญหาสังคมร่วมสมัย**. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ. เอกสารการสอนชุดวิชา **อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา**. หน่วยที่ ๘-๑๕. พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๙.
- มุขข้าราชการ ซี ๑๒. “ลงโทษตามอาวมณ” . **ไทยรัฐ**. ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔.
- “ลงโทษตามอาวมณ (๒)” . **ไทยรัฐ**. ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔.
- ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๕ เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๑.
- ฉบับลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๐ เล่มที่ ๑๑๔ ตอนที่ ๔๒ ก.

- ฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๑ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๑๘ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ เล่ม ๑๒๑ ตอนที่พิเศษ ๗๙ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๒ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๓๓ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๕ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๓ ก.
- ฉบับลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๒๖ ก.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**. กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖.

..... **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๕๖.

..... **พจนานุกรมศัพท์ปรัชญาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ๒๕๔๐.

วศิน อินทสระ. **จริยศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญกิจ, ๒๕๒๙.

วัชระ งามจิตร์เจริญ. **พุทธศาสนาเถรวาท**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโพร์-วัน พรินต์ติ้ง จำกัด, ๒๕๕๒.

ศาลปกครองสูงสุด. **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด**. คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗.

..... คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๓๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘.

สนธยา พลศรี. **หลักสังคมวิทยา**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๕๓.

สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒนมหาเถร). **หลักธรรมสำคัญของพระพุทธศาสนา**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

สมภาร พรหมทา. **ชีวิตที่ดี**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บีพีเค พรินต์ติ้ง, ๒๕๕๙.

..... **พุทธปรัชญา มนุษย์สังคม และปัญหาจริยธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : ศยาม, ๒๕๔๘.

..... **มรณยูติธรรม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วารสารปัญญา, ๒๕๕๔.

..... **สัญญาจรอนแรม**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บีพีเค พรินต์ติ้ง, ๒๕๖๑.

สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไปเล่ม ๑ ความรู้กฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐.

..... **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๕.

สมัคร บุราราศ. **ปรัชญาเถรวาท**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

สฤณี อาชวานันทกุล แปล. **ความยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openworlds, ๒๕๕๔.

สิริกัญญา ไชวโลกกุล และ ประสิทธิ์ ไชวโลกกุล. **สุภาชิตกฏหมาย คติพจน์ และคำคมควรคิดทางกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ ทีม บิสซิเนส จำกัด, ๒๕๕๓.

- สุนทร ฌ รัชชี. **พุทธปรัชญาจากพระไตรปิฎก**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๒.
- _____. **ปรัชญาอินเดีย : ประวัติและลัทธิ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๕.
- แสวง อุดมศรี. **พระวินัยปิฎก ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประยูรวงศ์พรินต์ติ้ง จำกัด. ๒๕๕๔.
- _____. **วิเคราะห์นิกกรรม ธรรมกาย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประยูรวงศ์พรินต์ติ้ง จำกัด. ๒๕๔๓.
- สำนักงาน ก.ค.ศ.. **คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๕๔.
- สำนักงาน ก.พ.. **คู่มือการดำเนินการทางวินัย**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. นนทบุรี : กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง, ๒๕๕๑.
- _____. **คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค ๒**. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๓.
- _____. **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, ๒๕๓๖.
- _____. **รายงานการศึกษาเรื่องกำหนดแนวทางการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน**. อดสำเนา : กันยายน, ๒๕๔๙.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). **นิติปรัชญาไทย ประกาศพระราชปราชญ์ หลักอินทภาษ พระธรรมศาสตร์ และ On the laws of Mu'ung Thai or Siam**. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา, ๒๕๔๙.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา**. เรื่องเสรีจที่ ๓๒/๒๕๔๗. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา, วุฒินันท์ กันทะเตียน และคณะ เรียบเรียง, **ความจริงการวิจัย “กรรม”**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ๒๑ เซนจูรี่จำกัด : โอ.เอส.พรินต์ติ้ง เฮ้าส์, ม.ป.ป..
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทแอมรินท์พรินต์ติ้งแอนด์พลีชีซิงจำกัด (มหาชน), ๒๕๕๑.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานด้านวินัย**. กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการกองวินัย, ๒๕๕๕.
- _____. **หลักปฏิบัติการทางวินัยข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุตรไพศาล, ๒๕๕๐.
- เสถียร หอมขจร. **ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม ๒**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐.
- หยุด แสงอุทัย. **กฎหมายอาญา ภาค ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๒๑. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โฟร์-วัน พรินต์ติ้ง จำกัด, ๒๕๕๖.

_____ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ประกายพริก, ๒๕๓๘.

_____ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. แก้ไขและปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย. พิมพ์
ครั้งที่ ๑๘. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอช.เอ็น.กรุ๊ป จำกัด, ๒๕๕๓

อคิน รพีพัฒน์. วัฒนธรรมคือความหมาย ทฤษฎีและวิธีการของคลิฟฟอร์ด เกียร์ช.
กรุงเทพมหานคร : โอเอสพริ้นติ้งเฮ้าส์, ๒๕๕๑.

(๒) ออนไลน์ :

“การจัดการ หมายถึง (Management) อะไร ?”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.im2market.com> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

คลังบทความ. ความเป็นธรรมทางสังคมกับความเป็นธรรมทางกฎหมาย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
<http://article-spadm.blogspot.com> [๒ มีนาคม ๒๕๕๗].

ความสำคัญประโยชน์และประเภทของแผน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.plan.msu.ac.th>
[๔ มกราคม ๒๕๖๐].

“ความหมายของนโยบาย”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.gotoknow.org> [๔ มกราคม
๒๕๖๐].

ธรรมะไทย. ประวัติพระพุทธศาสนา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.dhammathai.org>
[๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐].

_____ . มงคลที่ ๓๓ การเห็นอริยสัจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.dhammathai.org>
[๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐].

ธิดิวุฒิ หมั่นมี. การวินิจฉัยสั่งการตามหลักธรรมอคติ ๔. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
<https://www.gotoknow.org> [๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐].

“นโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็น”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.siamintelligence.com>
[๔ มกราคม ๒๕๖๐].

“ผู้พิพากษาในคดีปลาดูเตเพื่อน”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.cyberanaram.net> [๒๗
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐].

พระบรมราชาบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทาน
ประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๓๓ ณ อาคารใหม่
สวนอัมพร ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

พระบรมราชาบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทาน
ประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง
เนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๓, [ออนไลน์], แหล่งที่มา :
www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

พระบรมราชาบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรพระราชทานแก่
คณะกรรมการจัดงาน “วันระพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๑,
[ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร พระราชทานแก่ท่าน
ผู้แทนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๔
เมษายน ๒๕๓๒, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.openbase.in.th [๗ มกราคม ๒๕๖๑].

พระมหาพรหมชา ฐมมหาโส. **ความยุติธรรมในมุมมองของพุทธศาสตร์**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
www.facebook.com/hansa.mcu [๑ กันยายน ๒๕๕๖].

“มนุษย์สัมพันธ์”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.novabizz.com> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

มหาวิทยาลัยบูรพา. **แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
http://digital_collect.lib.buu.ac.th [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

“มโหสถบัณฑิต ตอนที่ ๖ (ผู้ผดุงความยุติธรรม)”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://buddha.dmc.tv>
[๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐].

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. **คณะองคมนตรีไทย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [https:// th. wikipedia.org/wiki](https://th.wikipedia.org/wiki)
[๑๔ มีนาคม ๒๕๖๑].

“วิสัยทัศน์ (Vision)”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.gotoknow.org> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

ศรีโพธิ์ วายุพักตร์. **นโยบายและการวางแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
www.trclabourunion.com [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

สุชีพ ปุญญานุภาพ เขียน. พระมหาบุญไทย ปุญญมโน รวบรวม. **คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา**.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.cybervanaram.net> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.krisdika.go.th> [๒๖
กรกฎาคม ๒๕๖๐].

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. พระไพศาล วิสาโล บรรยาย. **กฎหมายเพื่อเป็นไปเพื่อธรรม**,
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.lrct.go.th> [๔ มกราคม ๒๕๖๐].

องค์การสหประชาชาติ. “การประกวดหนังสือความยุติธรรมปี ๔ หัวข้อ ‘หนังสือ (ว่าด้วย) กรอบ’”.
ความหมายของหลักนิติธรรม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.oja.go.th [๙ ธันวาคม
๒๕๕๗].

(๓) วิทยานิพนธ์ :

กัณฑ์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย”.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

กำพล วันทา. “อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๒.

นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง. “ธรรมาธิปไตยในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย”.
สารนิพนธ์พุทธศาสตร์ดุสิตบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

ประวิทย์ เปรื่องการ. “ศึกษาแนวคิดในการลงโทษทางอาญาต่อภิกษุผู้ต้องอาบัติปาราชิก”. **สาร
นิพนธ์พุทธศาสตร์ดุสิตบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย, ๒๕๕๘.

- ปรีชา นิสารัตน์. “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน”.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.
- พระมหาอุดม สารเมธี (สารบรรณ). “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระพุทธศาสนา : ศึกษาเฉพาะกรณีนิคหกรรมในพระวินัยปิฎกกับกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคม”,
วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖.
- มงคล เทียนประเทืองชัย. “แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาท”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.
- มนูญ สมะลา. “ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินัยข้าราชการครู”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- วิลาวัลย์ ทศคร. “ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.
- ศักดิ์อาวุธ สมานบุตร. “แนวความคิดในการพัฒนาพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๓๗”.
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๔.
- สมพงษ์ รัตติกาลชลากร. “ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.
- สุกัญญา รักเหลือ. “มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย : ศึกษากรณีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๙.
- สุรพันธ์ อธิคุณารณ. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๗.
- อติเทพ ผาธา. “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐.
- อังกูร วัฒนรุ่ง. “การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘.
- อำพน เจริญชีวินทร์. “วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัย”. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

๒. ภาษาอังกฤษ

Barnes & Noble. **Sociology and Introduction to the Science of Society.** tr. Samuel Koenig. New York, 1996.

George C. Kerner. **The Revolution in Ethical Theory.** Oxford University Press, 1966.

John Rawls. **Collected Papers.** Ed, Samuel Freedom. Cambridge : Harvard University Press, 1999.

Nandasena Ratnapala. Foreword by Richard H. Ward. **Crime and Punishment In the BUDDHIST TRADITION.** NEW DELHI-110059 (INDIA) : MITTAL PUBLICATIONS, 1993.

ประวัติผู้วิจัย

- ชื่อ : นายประวิทย์ เปรื่องการ
- เกิด : ๑๘ มีนาคม ๒๔๙๙
- สถานที่เกิด : ๖๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลท่าลาด อำเภอชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา ๓๐๒๗๐
- การศึกษา : นักธรรมชั้นเอก, เปรียญธรรม ๔ ประโยค
: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประสบการณ์การทำงาน : ปลัดอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
: ปลัดป้องกันอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์
: ปลัดอำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง
: เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
: สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง
: นิติกร สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
: หัวหน้างานอุทธรณ์และร้องทุกข์
: สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
: หัวหน้ากลุ่มมาตรฐานวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์
: ส่วนมาตรฐานทั่วไปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
: ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์
: ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานวินัยบุคคลส่วนท้องถิ่น
: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
- ผลงานทางวิชาการ : คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕
: คัมภีร์นักวินัยมืออาชีพ พ.ศ. ๒๕๖๐
- ปีที่เข้าศึกษา : ๒๕๕๘
- ปีที่สำเร็จการศึกษา : ๒๕๖๐
- ที่อยู่ปัจจุบัน : ๒๗/๖๕ หมู่ที่ ๖ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐