

# กระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับภิกษุกรรม ที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

## THE JUSTICE PROCESS FOR TEACHERS AN NIGGAHAKAMMA FOR THE MONKS TEACHING IN SCHOOLS

เอกสิทธิ์ ลินลา<sup>1</sup>, พระครูสุนทรสังฆพิณิต<sup>2</sup>, เทพประวิณ จันทร์แรง<sup>3</sup> และ พิชิต โคตรสุโพธิ์<sup>4</sup>  
Akasidht SinlVen<sup>1</sup>, Phrakhrusunthornsanghapinit<sup>2</sup>, Thepprawin Chanraeng<sup>3</sup> and Phisit Kotsupho<sup>4</sup>

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่  
วัดสวนดอก พระอารามหลวง ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200<sup>1,2,3,4</sup>.  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University Chiang Mai Campus.  
Wat Suan Dok Temple of Royai. Suthep Sub-district, Mueang District,  
Chiang Mai Province 50200<sup>1,2,3,4</sup>.

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกระบวนการยุติธรรมของพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา 2) เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กับข้าราชการครูและพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา และ 3) วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อดี ข้อเสีย ทางออกที่ควรจะเป็นเพื่อประโยชน์ของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับภิกษุกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

กระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูหมายถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคือ การสืบสวน การสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยมี 2 ประเภท คือ (1) วินัยไม่ร้ายแรง และ (2) วินัยร้ายแรง โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก

<sup>1</sup> นิสิตปริญญาเอกหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต

<sup>2</sup> ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก อาจารย์ ดร.

<sup>3</sup> ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.

<sup>4</sup> ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อาจารย์ ดร.

กฏนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินการทางวินัยแก่พระสงฆ์ ที่เป็นผู้บริหารและเป็นครูผู้สอนในโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา พบว่าการลงนิคหกรรมพระสงฆ์ มี 2 ประเภท คือ (1) ไม่ให้สึก และ (2) ให้สึก เป็นมาตรการทางปกครองคณะสงฆ์ที่มหาเถรสมาคมกำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกำราบการกระทำผิดวินัยของพระสงฆ์ การลงนิคหกรรมเป็นอำนาจหน้าที่ของพระสังฆาธิการ

กระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับกฏนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษามีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน พบว่าผู้ร่วมพิจารณาต้องนำจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อดี ข้อเสีย และสามารถสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ แก่ข้าราชการครูและพระสงฆ์อย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** กระบวนการยุติธรรม, ข้าราชการครู, นิคหกรรม

## ABSTRACT

This research aimed to: 1. study the justice of government teachers, educational personnel and the monks in schools of buddhism. 2. compare how the government teachers and buddhist monk teachers were treated with justice, and 3. analyse weak and strong points, advantage and disadvantage and an appropriate solution in order to develop their justice system.

The justice process for teachers meant the disciplinary proceedings against the government teachers and educational personnel by investigation; it was done to find 2 kinds of disciplinary punishment, unserious and serious punishments. There were five categories of punishments; the probation, the salary cuts, the salary reduction, the removal and the expulsion. While the Niggahakamma (suppression) law to clergy teaching in schools of Buddhism meant the disciplinary proceedings against Mahānikāya Buddhist monks working as executives and teachers at Pariyattidhamma School. There were two kinds of Niggahakammas; 1. being allowed to stay as a monk 2. being forced to give up monkhood. These were the measures to penalize the executives and teachers of Pariyattidhamma Schools in order to perform their duties according to the given rules and regulations authorized by the senior ecclesiastical monks.

**KEYWORDS :** Justice Applied, Teachers, Niggahakamma



## บทนำ

หลักปฏิบัติของการอยู่ร่วมกันในหมู่สงฆ์เรียกว่าวินัย ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้เป็นสิกขาบท ทั้งในส่วนของภิกษุ ภิกษุณี โทษทางพระวินัยเรียกว่า อาบัติ การลงโทษ คือ การปรับอาบัติ (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), 2551) วินัยซึ่งเป็นเสมือนกฎหมายควบคุมความประพฤติของพระสงฆ์ ช่วยให้พระสงฆ์อยู่ได้ในสังคมและปกป้องคุ้มครองสถาบันสงฆ์ การพิจารณาโทษตามพระวินัยจะมีวิธีการโดยเฉพาะเรียกว่าอธิกรณสมถวิธี ใช้แก้ปัญหาทั้งชนิดที่เกี่ยวกับการลงโทษและกิจที่ควรทำให้ลุล่วงไป คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Discipline ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึงระเบียบ แบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556) กล่าวอีกนัยหนึ่งวินัย คือ มาตรการที่ใช้ในการควบคุมคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาในทางที่ถูกต้อง เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้

ความสำคัญของวินัย คือเป็นเครื่องชี้้นำและควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การให้รางวัล การลงโทษ หรือการให้คำปรึกษา การที่กลุ่มคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุขจะต้องยึดถือวินัยเป็นหัวใจที่สำคัญ โดยในแต่ละองค์กรจำเป็นต้องมีระบบวินัยที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ยึดถือและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตนตามที่องค์กรต้องการ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการรักษาวินัยของ

องค์กรต้องเข้าใจวัตถุประสงค์และประเภทของวินัยอย่างละเอียด เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรและบุคลากร (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2542)

พระพุทธศาสนา มีการจัดแบ่งวินัยไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ วินัยของคฤหัสถ์ เรียกว่า “อาคาริยวินัย” และวินัยของบรรพชิต เรียกว่า “อนาคาริยวินัย” สำหรับอนาคาริยวินัย คือ วินัยของนักบวชมุ่งไปที่ตัวสิกขาบท ทั้งที่มาในพระปาติโมกข์และที่ไม่ได้มาในพระปาติโมกข์ ส่วนอาคาริยวินัย คือ วินัยของผู้ครองเรือน เป็นโครงสร้างของสังคมคฤหัสถ์ซึ่งไม่เข้มงวดเหมือนกับสังคมสงฆ์แต่ก็มีสิ่งที่เป็นแกนหลักอย่าง เช่น อาจยิตเอาตีสล 5 กุศลกรรมมถ 10 เป็นแกนหลักก็ได้ พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติหลักธรรมคำสอนที่ได้สะท้อนถึงระเบียบข้อบังคับที่ไม่ควรประพฤติไว้ให้แก่พุทธบริษัทของพระองค์ อันเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติที่เหมาะสมตามสมควรแก่ภาวะของบุคคลอีกด้วย (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), 2538)

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งทั้งส่วนตนและส่วนรวม ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคือประชาชนส่วนหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 82 ถึงมาตรา 96 และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 97 ถึงมาตรา 106 ได้มีการดำเนินการกระทำผิดวินัย เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. การกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง
2. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำการอันผิดวินัยแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน ผู้เรียน ผู้ปกครองนักเรียน หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษา การดำเนินการทางวินัยเริ่มต้นที่การสืบสวนและสอบสวนเป็นหลัก เพื่อจะค้นคว้าหาความจริงของเรื่องราวที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกระทำของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำการอันเป็นความผิดวินัยและรวบรวมพยานหลักฐาน อย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอน เพื่อนำไปสู่การลงโทษตามความเหมาะสมแก่กรณีและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และกระบวนการยุติธรรมของพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา ตามกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม

2. เพื่อเปรียบเทียบ ความเหมือนและความแตกต่างของกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กับข้าราชการครูกับกฏนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

3. เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อดี ข้อเสีย ทางออกที่ควรจะเป็นเพื่อประโยชน์ของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับกฏนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ศึกษาเอกสารดังต่อไปนี้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
2. ศึกษาเอกสารระดับรองจากพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้ คือ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กับ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม หนังสือตำราทางวิชาการ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความวารสาร อินเทอร์เน็ต และสัมภาษณ์บุคคลที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรม ของข้าราชการครูและพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

3. รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มนักกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย ประกอบด้วย 1) นิติกร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษายะลา เขต 1 จำนวน 2 คน 2) ผู้บริหาร นิติกร นักวิชาการศาสนา สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จำนวน 7 คน 3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย จำนวน 2 คน 4) ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษายะลา เขต 1 จำนวน 11 คน และ 5) ผู้บริหารโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา และพระสงฆ์ผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา จำนวน 6 รูป 2.กลุ่มพระสังฆาธิการที่ระงับอธิกรณ์และพิจารณาผลทางวินัย จำนวน 5 รูป 3.กลุ่มพระวินยาธิการ ที่เจ้าคณะจังหวัดแต่งตั้ง จำนวน 4 รูป

4. วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับการดำเนินการตามกฎหมายนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

5. สรุปข้อมูลเพื่อนำเสนอผลงานวิจัย

## ผลการศึกษา

สามารถนำกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และกระบวนการยุติธรรมของพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามกฎหมายมาตรา 11 (พ.ศ. 2521)

ว่าด้วยการลงนิคหกรรมนำไปสู่การปฏิบัติได้

ผลการเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับบุคลากรทางการศึกษากับกฎหมายนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา สามารถสรุปได้ ดังนี้

### เปรียบเทียบการเป็นเจ้าพนักงาน

#### 1. ความเหมือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 101 ระบุว่า “ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 ระบุว่า “ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา”

#### 2. ความแตกต่าง

กรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ต้องได้รับการแต่งตั้ง จึงมีอำนาจดำเนินการสอบสวนได้

ตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม พระสังฆาธิการที่เป็นผู้พิจารณาและคณะผู้พิจารณาใช้คำในภาษากฎหมายที่ต่างกัน แต่วิธีปฏิบัติเหมือนกันไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน แต่มีอำนาจในการพิจารณาและเป็นคณะผู้พิจารณา เป็นตามตำแหน่งพระสังฆาธิการ

## เปรียบเทียบโทษที่ได้รับจากการกระทำผิดวินัย

### 1. ความเหมือน

วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามี 2 ประเภท คือ วินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง

คำวินิจฉัย ตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงโทษนิเทศกรรม นิเทศกรรม มี 2 ประเภท คือ ไม่ให้สึก และให้สึก (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. สำนักงานเลขานุการกรม, 2554)

### 2. ความแตกต่าง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีหน่วยงานบังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการทางวินัย โดยใช้กฎหมายในการดำเนินการ คือ กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวน พ.ศ. 2550 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

พระสงฆ์ที่ปฏิบัติกรณอน ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายและระเบียบ ดังนี้ (1) กฎนิเทศกรรมตามธรรมวินัย (2) กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงโทษนิเทศกรรม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (3) ประกาศคณะกรรมการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ว่าด้วยพนักงานศาสนการด้านการศึกษา พ.ศ. 2555 ข้อ 11 ความว่า “ให้โรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนวางระเบียบเกี่ยวกับวินัยและบทลงโทษพนักงานศาสนการด้านการศึกษาในสังกัด โดยอนุโลมตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา”

## เปรียบเทียบวิธีการสอบสวน

### 1. ความเหมือน

ภาระการนำสืบเป็นของจำเลยทั้งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวน พ.ศ. 2550 และพระภิกษุที่เป็นจำเลย ตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการลงโทษนิเทศกรรม

### 2. ความแตกต่าง

ในการพิจารณาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ทนายความสามารถร่วมรับฟังการสอบสวนได้ ส่วนกรณีการพิจารณาเพื่อลงโทษนิเทศกรรมของผู้พิจารณาและคณะผู้พิจารณาถือว่าเป็นความลับ ทนายความเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาไม่ได้

## เปรียบเทียบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์

### 1. ความเหมือน

การพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวน พ.ศ. 2550 และพระสงฆ์ที่ตกเป็นจำเลยตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงโทษนิเทศกรรม มีการกำหนดเวลาที่ชัดเจนเหมือนกัน

### 2. ความแตกต่าง

การพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวน พ.ศ. 2550 ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาล

ปกครองเพื่ออำนวยความสะดวกยุทธมอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาได้ (กระทรวงศึกษาธิการ. สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ, 2557)

ส่วนการพิจารณาของพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามกฎหมายฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรมไม่อยู่ในเงื่อนไขของศาลปกครอง และกฎหมายปกครอง

### เปรียบเทียบการนำสืบพยาน

#### 1. ความเหมือน

หลักการนำสืบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามกฎหมายมาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม ใช้หลักการพิจารณาของศาลฝ่ายบ้านเมือง คือนำหลักการ การพิจารณาล้อตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พรชัย สุนทรพันธ์, 2551)

#### 2. ความแตกต่าง

วิธีปฏิบัติที่เป็นตัวอย่างและมีคำสั่งทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีมากมายและสามารถตรวจสอบได้ ส่วนของพระสงฆ์ตัวอย่างมีน้อยมากหรือสืบค้นข้อมูลได้ยากมาก

### เปรียบเทียบ วิธีบังคับตามคำวินิจฉัย

#### 1. ความเหมือน

วิธีบังคับตามคำสั่งทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับโทษ ตามวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรงตามคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่ง ส่วนกรณี

พระสงฆ์มีผลเมื่อมีการอ่านคำสั่งการลงนิคหกรรมโดยผู้พิจารณา หรือคณะผู้พิจารณา แต่พระสงฆ์ที่ได้รับผลการพิจารณาการลงนิคหกรรมส่วนใหญ่จะไม่รอรับคำสั่งจะลาสิกขาบทก่อนที่คำสั่งจะมีผลบังคับ

#### 2. ความแตกต่าง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนของการสืบสวนพิจารณาเสร็จแล้ว ผู้มีอำนาจก็จะจัดทำคำสั่งทางปกครอง และแจ้งให้ผู้ที่กระทำผิดวินัยและได้รับโทษลงนามรับทราบคำสั่ง โทษที่ได้รับทางวินัยมี 5 สถาน คือ

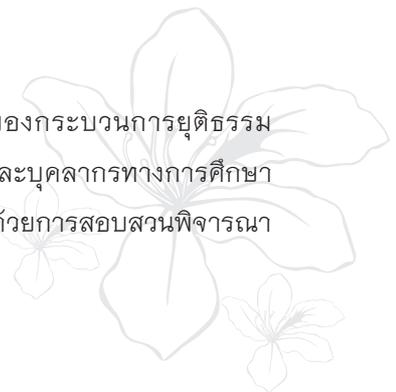
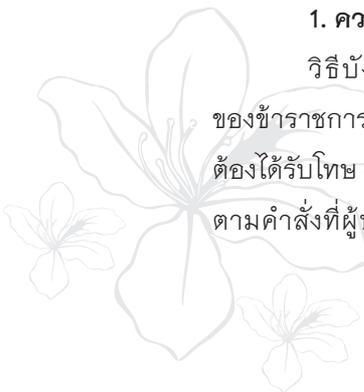
- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

พระสงฆ์ ที่กระทำผิดตามกฎหมายมาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม จะต้องได้รับการลงนิคหกรรม 2 สถาน คือ (1) นิคหกรรมให้สึก (2) นิคหกรรมไม่ให้สึก

สามารถนำผลการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็ง ข้อดี ข้อเสีย ทางออกที่สร้างสรรค์แล้วไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับกฏนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา

### บทสรุป

หลักการของกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา



พ.ศ. 2550 พบว่าการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ มีการบริหารตั้งแต่ระดับกระทรวง ระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่ง มีคณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2559 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2559 ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย อาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กฎหมายได้กำหนดหลักการ วิธีการดำเนินการ การพิจารณาดำเนินการ ผลการดำเนินการ การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายปกครอง เพื่อรักษาสិทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย หน่วยงานบังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีจุดประสงค์คือการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม พิทักษ์สิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนทุกตำแหน่ง กระบวนการยุติธรรมที่ใช้กฎหมายมหาชน ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงมติกรรม เพื่อดำเนินการกับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติกรสอนในสถานศึกษา พบว่ากระบวนการบริหารของคณะสงฆ์ได้พัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่ครั้งพุทธกาล จนพัฒนาการมาเป็น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ในมาตรา 18 และมาตรา 25 ให้อำนาจมหาเถรสมาคม ออกกฎเพื่อใช้ปกครองคณะสงฆ์และกลายเป็นที่มาของกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงมติกรรม ซึ่งกำหนดให้ตั้งแต่เจ้าอาวาสไปจนถึงกรรมการมหาเถรสมาคมมีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการ ผู้พิจารณาและคณะผู้พิจารณา พบว่าพระสงฆ์ที่ปฏิบัติกรสอนในโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ในเขตปกครองของคณะสงฆ์ภาค 7 ฝ่ายมหานิกาย ประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่มีกรณีตัวอย่างการพิจารณาวินิจฉัยการลงมติกรรม ตามกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงมติกรรม แต่พบว่าพระสังฆาธิการทุกระดับชั้นและพระสงฆ์ที่ปฏิบัติกรสอนในสถานศึกษา ปฏิบัติตามหลักพระธรรมวินัยอย่างถูกต้องบริบูรณ์ มีกรณีเพียงหนึ่งที่สงสัยในเรื่องการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่านั้น

### อภิปรายผล

การเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับกฏนิคกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ที่ปฏิบัติกรสอนในสถานศึกษา พบว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับคือกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงมติกรรม ผู้ร่างกฎหมายล้อตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 วิธีปฏิบัติที่ใช้คือ การสืบสวน สอบสวน ส่วนผลการพิจารณาตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม มีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีในทางปฏิบัติ ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สามารถใช้ปฏิบัติได้จริงไม่ใช่มีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายเท่านั้น

การปฏิบัติตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (4) และมาตรา 98 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัย ให้ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการทุกคณะที่ได้รับแต่งตั้ง ต้องรักษาผลประโยชน์ของทางราชการและดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้ศึกษาวิจัยขอแนะนำประเด็นที่ศึกษามากว่าในที่นี่ คือวินัย คือแบบแผนความประพฤติหรือข้อปฏิบัติ จุดมุ่งหมายของการรักษาวินัย (1) เพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ (2) เพื่อความเจริญ ความสงบเรียบร้อย ของประเทศชาติ (3) เพื่อความผาสุกของประชาชน (4) เพื่อสร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ หลักการพิจารณาความผิดคือ (1) หลักนิติธรรม หมายถึงการพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย (2) หลักกมโนธรรม หมายถึงการพิจารณาทบทวนให้รอบคอบ โดยคำนึงถึงความ เป็นจริง ความถูกต้องเหมาะสมที่ควรจะเป็น สำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษามีดังนี้ (1) โทษสำหรับความผิดอย่างไม่ร้ายแรง ประกอบด้วย 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดขั้นเงินเดือน (2) โทษสำหรับความผิดอย่างร้ายแรง 1) ปลดออก 2) ไล่ออก นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษไว้ดังนี้ (1) ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย (2) ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจลงโทษข้าราชการและต้องได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจลงโทษ

นอกจากนี้การลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีจุดมุ่งหมายดังนี้ คือ (1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผน (2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ (3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น (4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชน ต่อหน้าที่ราชการ สามารถเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูกับกฏนิคหกรรมที่ใช้กับพระสงฆ์ในสถานศึกษาได้โดยพบว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับคือกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 วิธีปฏิบัติคือ การสืบสวน สอบสวน ส่วนการพิจารณาตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม มีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีในทางปฏิบัติ และควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สามารถใช้ปฏิบัติได้จริงไม่ใช่มีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายที่ตราไว้เท่านั้น

การพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ก.ศ.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 คล้ายกับการปกครองคณะสงฆ์เถรวาทในประเทศไทย นอกจากนี้จะยึดหลักพระธรรมวินัยตามหลักอภิศิโรนัยและการระงับอธิกรณ์แล้ว ฝ่ายอาณาจักรยังได้ออกกฎหมายมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองคณะสงฆ์ ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งได้ตราขึ้นในสมัยที่ทางฝ่ายอาณาจักรปกครองโดยคณะปฏิวัติ เมื่อสถานการณ์ทั้งฝ่ายอาณาจักรและฝ่ายศาสนจักรเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา บางมาตรายังไม่รัดกุมเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับยุคสมัย ฝ่ายอาณาจักรจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มีใจความสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “นิคหกรรม” ว่าเป็นการมอบอำนาจให้มหาเถรสมาคมตรากฎมหาเถรสมาคม หลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติอื่น ๆ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 15 จัตวา ความว่า “เพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎมหาเถรสมาคม เพื่อกำหนดโทษหรือวิธีการลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ก็ได้”

## ข้อเสนอแนะ

1. กระบวนการยุติธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือการพิจารณาตามกฎหมาย ก.ศ.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 การดำเนินการทางวินัยต้องประกอบด้วย ความยุติธรรม รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการผิดพลาดคณะกรรมการพิจารณาจะต้องได้รับโทษ และรัฐต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับโทษเพราะความบกพร่องและประมาทเลินเล่อของคณะกรรมการ ควรมีการวิจัยถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกสืบสวนสอบสวนทางวินัย

2. กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม ในทางปฏิบัติมีผลน้อยมากในคณะสงฆ์ยุคปัจจุบัน อันสืบเนื่องมาจากความเป็นลูกศิษย์ อาจารย์ ความล่าช้าในการดำเนินการ องค์กรบริหารคณะสงฆ์ขาดความจริงใจในการดำเนินการ เพื่อความยั่งยืนยาวขององค์กรสงฆ์และการสร้างศรัทธาของชาวพุทธทุกหมู่เหล่าต้องดำเนินการอย่างจริงจัง และสามารถตรวจสอบได้โดยบุคคลภายนอกทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา

3. กฎหมายที่มหาเถรสมาคมได้ตราไว้ มีผลในเชิงปฏิบัติเล็กน้อย ดังนั้นควรจะได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ศึกษาวิจัยวิธีการดำเนินการทางวินัยของพระสงฆ์ที่สามารถตรวจสอบและจับต้องได้ และมีการพิสูจน์ความผิดอย่างชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ. (2557). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2553). *รวมกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์. (2542). *การจัดการทรัพยากรบุคคล*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรชัย สุนทรพันธ์. (2551). *ประมวลกฎหมายอาญา*. กรุงเทพฯ: บริษัทธนธัชการพิมพ์จำกัด.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). (2538). *วินัยเรื่องใหญ่กว่าที่คิด*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัทสหธรรมิก จำกัด.
- พระธรรมปิฎก (ปอ.ปยุตโต). (2551). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.
- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม. (2554). *คู่มือพระสังฆาธิการ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

