

การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตามแนวทางพระพุทธศาสนา

The Development Model of the Ombudsman's Investigation
of the State Organizations according to Buddhism

นายพินิจ ตันติวิญญพงศ์^๑

บทคัดย่อ

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ ๑) เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓) เพื่อเสนอการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการบูรณาการหลักธรรมทางพุทธศาสนา การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากคัมภีร์พระไตรปิฎก อรรถกถา วรรณกรรมทางพระพุทธศาสนา และผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ๖ กลุ่มคัดเลือกโดยวิธีเจาะจง จำนวน ๒๕ รูปหรือคน คือ ๑. ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒. ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓. เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๔. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพระพุทธศาสนา ๕. ผู้ทรงคุณวุฒิระดับสูง ๖. นักวิชาการทั่วไป โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ แบบสัมภาษณ์มีโครงสร้าง

ผลการวิจัยพบว่า

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์ตามรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาองค์กร โดยนำหลักพุทธธรรมมาประยุกต์เสริมการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓ ด้าน ดังนี้ ๑) การ

^๑ เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

E-mail pinid@ombudsman.go.th

พัฒนาคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดินใช้หลักอคติ ๔ ฉันทาคติ โทสาคติ โมหาคติ ภยาคติ ๒) การพัฒนาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินใช้หลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา ๓) การพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ใช้หลักอธิกรณสมถวิธี สัมมุขวินัย สติวินัย อมูหวินัย ปฏิกุญญา ตระณะ ตัสสปาปิยสิกา เยภุยยสิกา ตินวัตถารกวินัย

๒. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีดังนี้ ๑) ปัญหาการพัฒนาคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดิน สาธารณชน ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีสองมาตรฐานหรือมีความลำเอียง และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินบางครั้งส่อว่าอาจจะเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ๒) ปัญหาการพัฒนารูปแบบบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และนักวิชาการและสาธารณชนวิจารณ์ผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน ๓) ปัญหาการพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนและไม่มีคู่มือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงที่เหมาะสม และขาดการแก้ไขปัญหาเชิงระบบทำให้เกิดประเด็นการร้องเรียนซ้ำในปัญหาเดิมๆ และในบางกรณียังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของประชาชนได้อย่างครบถ้วน

๓. การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๑) การพัฒนาด้านคุณลักษณะของบุคคลที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีคุณลักษณะตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และเป็นบุคคลผู้มีคุณธรรมไม่มีอคติ โดยนำคุณลักษณะตามกฎหมายและหลักอคติ ๔ ประยุกต์ใช้เข้ากับประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒) การพัฒนาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาได้เท่านั้น จึงควรแสดงบทบาทต่อสังคมโดยใช้หลักพุทธธรรมพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา ซึ่งต้องจัดการอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องบทบาทดังกล่าว ๓) การพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน การใช้หลักอธิกรณ

สมถวิธีในการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยนำวิธีดังกล่าวมาประยุกต์ไว้ในคู่มือการสอบสวนของเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ABSTRACT

Objectives of this research were; 1. to study concepts and theories related to development model of the Ombudsman's investigation of the state organizations 2. To study problems and obstacles of development model of the Ombudsman's investigation of the state organizations and 3. to propose the development model of the Ombudsman's investigation of the state organizations integrated according to Buddhism. Methodology was the qualitative research method by analyzing data from Tipitaka, Exegesis, Buddhist scriptures and related document and collecting data from 25 key informants, purposefully selected from 6 groups of experts; 1) high level administrative Officers, 2) Middle level Officers and 3) staff from the office of the Ombudsman, 4) experts in Buddhism, 5) high level resource persons and 6) generalist academia. The tool to collect data was the structured in-depth-interview and data were analyzed by descriptive interpretation.

Findings were as follows:

1. Ombudsman is juristic person according to the constitution with roles and duties to check and balance the use of state authority. It was necessary to develop the Office by integration of Buddhadhamma in three dimensions; 1) the attributes of the Ombudsman with Agati 4; non-prejudice, *Chandāgati*, prejudice caused by love or desire, *Dosāgati*, prejudice caused by anger or hatred, *Mohāgati*, prejudice caused by delusion or stupidity, *Bhayāgati*, prejudice caused by fear. 2) the roles of the Ombudsman with Brahmavihara 4; holy abiding, *Mettā*, kindness, *Karunā*, loving kindness, *Muditā*, sympathetic joy and *Upekkhā*, impersonal serenity. 3) problem solving process development for complaints of the Ombudsman

using Adhikaranasamatha; settling of the disputes; *Sammukhāvinaya*, settling the case in front of the party concerned, *Sativinaya*, by mindfulness, *Amūlḥavinaya*, settling the case after recovering from insanity, *Patīññātakarana*, by confession. *Tassāpāpiyasikā*, settling the case according to the wrong doing, *Yebhuyyasikā*, settling the dispute by majority and *Tiṇavatthārakavinaya*, settling the dispute by compromising.

2. General context, problems and obstacles of State organization auditing model development of the Ombudsman were that 1) the attributes of the Ombudsman; public still misunderstood the judgment of the Ombudsman with double standard, with prejudice and bias. Sometimes, the judgment of the Ombudsman slightly took side. 2) the problems of role development of the Ombudsman was that many state organizations had duplicated duties of the Ombudsman. Academia and public criticized that the roles of the Ombudsman was not clear, 3) the problems of complaint problem solving development was that there was not clear mean to solve the problems. There was no an appropriate single handbook on how to investigate for the facts. There was no systematic problem solving process causing complaint on the same cases repeatedly and by overall the public complaint could not be solved completely.

3. The development of state organization auditing model of the Ombudsman was that 1) development of the characteristics of the Ombudsman. The Ombudsman must have the characteristic according to the Article 7 of the law derived from the Constitution about the Ombudsman B.E. 2551, being the person with ethical virtue, without prejudice. This could apply the characteristics of the Ombudsman from the law and Akati 4 combined in the code of ethics of the Ombudsman, 2) development of the role of the Ombudsman. The Office of the Ombudsman had roles and duties to propose and advise, it should express itself to the public by using *Brahmaviharadhamma* 4; *Mettā*, *karunā*, *Muditā* and

Upekkhā. There should be training personnel, staff including the Ombudsman himself in the 4 virtues, 3) development of complaint solving of the Ombudsman. This could apply the Athikaranasamatha, the settlement of disputes, to investigate for the facts of the complaints and the settlement of dispute methods should be incorporated in the handbook of complaint investigation of the Office of the Ombudsman.

๑. บทนำ

กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง^๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงถือกำเนิดมาพร้อมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ^๓ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม โดยเน้นการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่รัฐ^๔ เมื่อวิกฤตการณ์การเมืองไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่ง

^๒ สุรพล สุยะพรหม, การเมืองกับการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๑๕๒.

^๓ นันทวัฒน์ บรมนันท์ และคณะ, การติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรอิสระ : ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๒๒.

^๔ สติธร ธนานิธิโชติ, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฐานความรู้ และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๘), หน้า ๙.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบองค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แต่แล้ววิกฤตการณ์การเมืองไทยก็เกิดขึ้นอีกครั้ง ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. (อังกฤษ: National Council for Peace and Order (NCPO))^๕ โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะได้ยึดอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทยไว้ได้ด้วยการกระทำรัฐประหาร และหลังจากประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรได้มีประกาศรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีประกาศรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ยังผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามเดิมต่อไป

อนึ่ง ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. คณะผู้ยึดอำนาจการปกครองหลังรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าได้ดำเนินกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก่อให้เกิด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ ๑๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มี ๔๘ มาตรา โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยในมาตรา ๓๕ วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย” ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเป็นองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป

^๕ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, วิกีพีเดียสารานุกรมเสรี, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://th.wikipedia.org> [๘ มกราคม ๒๕๕๙].

หรือไม่ รวมถึงการพิจารณาตัวองค์กรและบทบาทหน้าที่ที่ผ่านมาของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า มีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอต่อความคงอยู่หรือไม่

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยหลักพุทธธรรมในการปรับมาประยุกต์เสริมการพัฒนาดังกล่าว โดยแบ่งการพัฒนาเป็น ๓ ด้านดังนี้

๑. ด้านคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดิน บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์^๖ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเปรียบเสมือนคนกลางที่ต้องตรวจสอบซึ่งต้องไม่มีอคติ เช่น กรณีผู้ถูกร้องเรียนเป็นญาติสนิทมิตรสหาย หากมีความลำเอียงจะเกิดฉันทาคติได้ หรือกรณีตรวจสอบด้วยความแค้นส่วนตัวก็จะเป็นโทสาคติ หรือการตรวจสอบด้วยความลำเอียงเพราะกลัวหรือเกรงใจจะเป็นภยาคติ และกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีข้อเท็จจริงหรือไม่มีความรู้และไม่มีความชำนาญในการสอบสวนผู้กระทำผิดก็จะขาดความรู้นำไปสู่ความลำเอียงเป็นโมหาคติ^๗ เช่น กรณีมีข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อสื่อสาธารณะที่วิภาควิจารณ์ถึงคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีสองมาตรฐานนั่นคือเขาเชื่อว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีความลำเอียงนั่นเอง เป็นต้น

๒. ด้านการพัฒนาบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดิน นับแต่เริ่มก่อตั้ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง ปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีภาพชัดเจนในบทบาทของตนเองเท่าที่ควร ผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละท่านก็สร้างบทบาทที่แตกต่างกันออกไปโดยบางท่านยึดตามรูปแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบแบบถึงลูกถึงคนเข้าไปร่วมตรวจสอบกับพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนเพื่อหาคนผิดมาลงโทษ บางท่านก็เน้นการคุ้มครองสิทธิ

^๖ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^๗ สัมภาษณ์ พระมหาโชวี ทสสนิโย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม

ของประชาชนและการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่นเดียวกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือการทำงานในลักษณะงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน เหมือนเช่น ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยเป็นต้น เมื่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนส่งผลให้มีการพิจารณาที่จะตัดบทบาทหน้าที่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นงานที่สำคัญให้กับหน่วยงานอื่นมารับผิดชอบแทน

๓. ด้านการพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินใช้รูปแบบที่ปฏิบัติตามกันมาลองผิดลองถูกต่อเนื่องมาจากพนักงานเจ้าหน้าที่อาวุโสกว่าถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่รุ่นน้อง และพัฒนาเป็นคู่มือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงที่เกิดจากการเรียนรู้รวมถึงที่ได้จากการศึกษาจากหน่วยงานที่มีลักษณะงานข้างเคียงหรือการไปดูงานหน่วยงานต่างประเทศแล้วนำสิ่งที่ได้มาปรับใช้ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนตามคู่มือดังกล่าวยังขาดองค์ความรู้สนับสนุน กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ทำให้เกิดสภาพปัญหากระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ขาดประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมว่า การทำงานของผู้ตรวจการเปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์หรือเป็นเพียงเสือกระดาษ^๘ เนื่องจากเมื่อเสนอแนะไปบางครั้งไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะใดๆ ก็ตามต้องมีเหตุผลและอยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือต่อองค์กรหรือหน่วยงานรัฐโดยทั่ว^๙

^๘ สัมภาษณ์ พระมหาโฆว์ ทสสนีโย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม, วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

^๙ สัมภาษณ์ นายสิริน ชาวเพ็ชรดี, เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘.

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. คณะผู้ยึดอำนาจการปกครองหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา^{๑๐} เป็นหัวหน้าได้ดำเนินกระบวนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ ๑๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มี ๔๘ มาตรา โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยในมาตรา ๓๕ วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ต้องมีให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย” องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินก็อยู่ในการพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนาดังกล่าว

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๒. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๓. เพื่อเสนอการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการบูรณาการหลักธรรมทางพุทธศาสนา

๓. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัย “การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนา” โดยศึกษาจากสภาพทั่วไปของคุณลักษณะ บทบาทและกระบวนการ

^{๑๐} วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki.html> [๒๑ ม.ค. ๒๕๕๙].

แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสามารถนำเสนอรูปแบบการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลักพุทธธรรมได้ ดังนั้นจึงกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยการทบทวนเอกสาร หนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการ ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนาเป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยตามลำดับ ๕ ขั้นตอน ดังนี้

๔.๑ รูปแบบการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบเจาะลึก (Qualitative Research) มุ่งศึกษาวิเคราะห์การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนาในส่วนที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และการปฏิบัติเชิงพุทธธรรม สภาพปัญหา ผลกระทบในประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรของรัฐและสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างเป็นทางการของการศึกษาวิจัย ได้แก่

(๑) รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยเชิงสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews)

(๒) รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่มจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

๔.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย โดยแบ่งได้ดังนี้

(๑) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) โดยผู้วิจัยได้แบ่งการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) ออกเป็น ๕ กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ องค์อำนาจและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงาน รองเลขาธิการสำนักงานรวมจำนวน ๕ คน

- | | |
|--------------------------------------|---|
| ๑.๑ ศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางค์กูร | ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน |
| ๑.๒ พลเอกวิฑูรย์ ราชตะนันท์ | ผู้ตรวจการแผ่นดิน |
| ๑.๓ นายบุญ ฐาปนกุล | ผู้ตรวจการแผ่นดิน |
| ๑.๔ นายรักษเกชา แฉฉาย | เลขาธิการสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน |
| ๑.๕ นายสัจด์ ปิถวี | รองเลขาธิการสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน |

กลุ่มที่ ๒ ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินระดับ ผู้อำนวยการสำนัก (มีอายุงานเกิน ๑๐ ปี) จำนวน ๕ คน

- | | |
|--------------------------|---|
| ๒.๑ นายศิริป กฤตธีรานนท์ | ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบ
จริยธรรมและกิจการพิเศษ |
| ๒.๒ นายดนัย จันทิม | ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบ
เรื่องร้องเรียน |
| ๒.๓ นายวฑูญ ทิพยมณฑา | ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๑ |
| ๒.๔ นายธาวิณ อินทร์จำนง | ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๒ |
| ๒.๕ นายปรีดา เวทยางค์ | ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๓ |

กลุ่มที่ ๓ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (มีอายุงานต่ำกว่า ๑๐ ปี) จำนวน ๔ คน

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| ๓.๑ นายสิริน ชาวเพ็ชร์ดี | เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ |
| ๓.๒ นายธรรมวัตร อนุตรอริยกุล | เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง |
| ๓.๓ นายวรวิทย์ จิตสัมฤทธิ์ | เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส |
| ๓.๔ นางสาวกรกมล ห่องสวัสดิ์ | นักวิชาการ/ห้องสมุด |

กลุ่มที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านพระพุทธศาสนา จำนวน ๕ ท่าน

- ๔.๑ พระเดชพระคุณพระเทพปริยัติเมธี, ผศ.ดร. ผู้อำนวยการวิทยาลัย
สงฆ์นครสวรรค์
- ๔.๒ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญโญ, ดร. ผู้อำนวยการหลักสูตร
พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
- ๔.๓ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, รศ.ดร. ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่าย
วิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- ๔.๔ พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, รศ. รองคณบดีฝ่าย
วิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- ๔.๕ พระมหาโชวี ทสฺสนีโย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนัก
ส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม

กลุ่มที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน

- ๕.๑ ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ
(สปช.) อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย
- ๕.๒ ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ประธานสภาพัฒนาการเมือง
- ๕.๓ พลเอกเอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธี

และธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

- ๕.๔ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและ
พัฒนา สถาบันพระปกเกล้า สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)
- ๕.๕ นายคมสัน โพธิ์คง อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต
- ๕.๖ นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริม
การเมืองภาคพลเมือง
สถาบันพระปกเกล้า

รวมทั้งสิ้น ๒๕ รูป/คน

(๒) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยได้คัดเลือก ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน,

นักวิชาการ, นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธศาสนา และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย รวมทั้งสิ้น ๑๑ รูป/คน

๔.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(๑) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น ๒ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ เป็นแบบเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นามสกุล อายุ ระดับการศึกษา สถานที่ทำงาน เป็นต้น

ตอนที่ ๒ เป็นแบบความคิดเห็นที่เกี่ยวกับสภาพปัญหา ผลกระทบ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน และรูปแบบการตรวจสอบองค์กรตามหลักพุทธธรรม

(๒) แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วนำมาจัดหมวดหมู่เพื่อประเมินผลทางด้านสถิติร้อยละ ดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์แนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาด้วยหลักการเชิงพุทธ แล้วนำเสนอที่ประชุมกลุ่มเฉพาะเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำมาพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

(๓) เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ และภาพเคลื่อนไหว

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดใช้อุปกรณ์เครื่องบันทึกเสียงและอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อช่วยบันทึกข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์

๔.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

(๑) เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และประสบการณ์การทำงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) โดยผู้วิจัยจะส่งหนังสืออย่างเป็นทางการโดยคำรับรองจากผู้อำนวยการหลักสูตรฯ เพื่อขอสัมภาษณ์ พร้อมกับส่งบริบทเนื้อหาต่างๆ ที่ใช้ในการสัมภาษณ์ล่วงหน้า และกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการ

สัมภาษณ์ ส่วนในขณะการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง และกล้องบันทึกภาพนิ่ง และเคลื่อนไหว

(๒) เก็บรวบรวมข้อมูลทฤษฎีภูมิ ได้แก่ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร เอกสาร สิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับจริยธรรม และการสื่อสาร

(๓) ตรวจสอบรูปแบบจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญด้านศาสนา รวมทั้งสิ้น ๑๑ รูป/คน ผู้วิจัยได้ส่งหนังสือ อย่างเป็นทางการโดยคำรับรองจากผู้อำนวยการหลักสูตรฯ เพื่อร่วมการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) พร้อมกับส่งบริบทเนื้อหาต่าง ๆ ที่ใช้ในการสนทนากลุ่มล่วงหน้า และได้กำหนดวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๓๐ น ณ ห้องประชุมชั้น ๕๐๑ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารบี ชั้น ๕ หัองสองห้อง หลักลี กรุงเทพมหานคร ในขณะการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง กล้องบันทึกภาพนิ่ง และเคลื่อนไหวตลอดเวลาสนทนากลุ่มดังกล่าว

๔.๕ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

(๑) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยใช้วิธีการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (induction) และนำข้อมูลทั้งที่ได้จากการบันทึกเทปสัมภาษณ์ ถอดเทปสัมภาษณ์ รวมไปถึงภาพถ่ายในแต่ละครั้ง นำข้อมูลจัดหมวดหมู่ตามแต่ละกลุ่มคำสำคัญ จำแนกชนิดและเปรียบเทียบลักษณะของข้อมูลหาความเกี่ยวข้องของปรากฏการณ์ต่างๆ เมื่อได้ครบถ้วนเพียงพอ และเหมาะสมแก่การนำไปวิเคราะห์สรุปผล

(๒) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

โดยผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(ช่วงที่ ๑) นำไปวิเคราะห์เพื่อกำหนดสภาพปัญหา อุปสรรค ผลกระทบ และสังเคราะห์นำมากำหนดเป็นรูปแบบการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วนำไปในสู่วงสนทนากลุ่มเฉพาะ เพื่อตรวจสอบความมั่นคงของรูปแบบการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสรุปและนำเสนอเป็นผลการศึกษาต่อไป

๕. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนาเป็นได้เป็น ๓ ประการดังนี้

๕.๑ ผู้ที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องเป็นผู้ที่รักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนและบุคคลในปกครอง เพื่อให้สังคมชาติและองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเองมีความสามัคคี มีความสงบสุข โดยเว้นเสียซึ่งความลำเอียงในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้วยความถูกต้องดีงาม และเที่ยงธรรม ไม่มีความลำเอียงหรือไม่มีอคติ ๔ กล่าวคือ เว้นเสียซึ่งความประพฤติดอกนอกทางของธรรม ๔ อย่าง^{๑๑} ดังนี้

(๑) ลำเอียงเพราะชอบ (ฉันทาคติ) หมายถึง เมื่อชอบ เมื่อรัก มีความลำเอียงที่จะเข้าข้างผู้นั้น

(๒) ลำเอียงเพราะชัง (โทษาคติ) หมายถึง เมื่อชังใคร เมื่อเกลียด มีความลำเอียงที่จะกีดกันผู้นั้น

(๓) ลำเอียงเพราะเขลา (โมหาคติ) หมายถึง การขาดข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ ขาดความรู้หรือเพราะงมงายเขลาเบาปัญญา เมื่อได้ยินได้ฟังเรื่องใดเกิดความเชื่อทันทีโดยไม่ไตร่ตรองทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้น

(๔) ลำเอียงเพราะกลัว (ภยาคติ) หมายถึง เมื่อมีความหวาดกลัว ความเกรงใจในบุคคลหรือเรื่องใด ๆ เป็นเหตุให้เกิดการกระทำและตัดสินใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน

๕.๒ องค์กรตรวจสอบเรื่องร้องเรียนควรมีบทบาทที่ชัดเจนโดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดบทบาทขององค์กรให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปควรบัญญัติบทบาท

^{๑๑} นางโสภิต จิระพงศ์, “ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินชีวิตเชิงพุทธของผู้นำในสังคมไทย”, พุทธศาสนดรรชนี, สาขาวิชาพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓, น. ๓๖.

หน้าที่ให้มีความชัดเจน เนื่องจากบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินขณะนี้ก็มีลักษณะในที่มีดเมื่อมองเปรียบเทียบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแต่มีปัญหาเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ที่ยังทำไม่เต็มที่ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินประชาชนยังไม่ค่อยรู้จักและการปฏิบัติหน้าที่ก็ยังไม่ชัดเจนคลุมเครือ จึงควรปฏิรูปใหม่ให้มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้น สรุป องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ ไม่มีผลงานที่ชัดเจน แต่เป็นองค์กรตรวจสอบที่มีสถานะสูงกว่าองค์กรตรวจสอบทั่วไป สภาพปัญหายังขาดการประชาสัมพันธ์บทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นต้น^{๑๒}

การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องถ่วงถ่วงเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องความเดือดร้อนของผู้ถูกร้องเรียนจริงๆ เรื่องที่เป็นข้อกล่าวอ้างลอย ๆ จะต้องไม่รับไว้พิจารณา การจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาต้องมีข้อเท็จจริงแห่งการร้องเรียนที่เพียงพอและชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน เพราะบางเรื่องเป็นเรื่องของกิเลสคนเป็นการร้องเรียนด้วยอคติ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องทำให้เกิดความชัดเจนในการตรวจสอบให้มีผลสัมฤทธิ์ไม่ใช่เป็นเสียกระดาดต้องมีอำนาจบังคับได้^{๑๓}

หลักพุทธธรรมที่นำมาประยุกต์ในการส่งเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นองค์กรที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ควรใช้หลักธรรม พรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา

๑. เมตตา : ความปรารถนาให้ผู้อื่นได้รับสุขจากการได้รับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน มีความสุขเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งกายและใจ

๒. กรุณา : ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์จากความเดือดร้อนที่ได้มาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ความทุกข์ คือ สิ่งที่เข้ามาเบียดเบียนให้เกิดความไม่สบายกายไม่สบายใจ และเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน

^{๑๒} สัมภาษณ์ พระมหาโชว์ ทสสนีโย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม

^{๑๓} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ดร. ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต

๓. มุทิตา : ความยินดีเมื่อผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนความ
 ยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี จึงหมายถึง ความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุขความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ
 ขึ้น ไม่มีจิตใริชยา ความริชยา คือ ความไม่สบายใจ ความโกรธ ความฟุ้งซ่านซึ่งมักเกิดขึ้น
 เมื่อเห็นผู้อื่นได้ดีกว่าตน

๔. อุเบกขา : เมื่อการแก้ไขปัญหามิสามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แล้ว
 ต้องรู้จักวางเฉย หมายถึง การวางใจเป็นกลางเพราะพิจารณาเห็นว่า ใครทำดียอมได้ดี ใคร
 ทำชั่วยอมได้ชั่ว ตามกฎแห่งกรรม คือ ใครทำสิ่งใดไว้สิ่งนั้นย่อมตอบสนองคืนบุคคล
 ผู้กระทำ เมื่อเราเห็นใครได้รับผลกระทบในทางที่เป็นโทษเราก็ไม่ควรดีใจหรือคิดซ้ำเติมเขาใน
 เรื่องที่เกิดขึ้น เราควรมีความปรารถนาดี คือพยายามช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ใน
 ลักษณะที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม^{๑๔}

๕.๓ หลักอภิรณสมถะ ๗ (๑) สัมมุขาวินัย วิธีระงับในที่พร้อมหน้า (๒) สติวินัย
 วิธีระงับโดยถือสติเป็นหลัก (๓) อมูหวินัย วิธีระงับสำหรับผู้หายจากเป็นบ้า (๔) ปฏินญา
 ตระณะ การทำตามทีรับ (๕) ตัสสปापियสิกา การตัดสินลงโทษแก่ผู้ผิด (๖) เยภุยยสิกา
 การตัดสินตามคำของคนข้างมาก (๗) ตินวัตถารกวินัย วิธีประนีประนอมยอมความ
 สามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้กับรูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐเพื่อแก้ปัญหาอันมี
 ลักษณะการประยุกต์ใช้เช่นเดียวกับ ๔ หมวดของพระพุทธศาสนา ได้แก่ (๑) วิวาทาธิกรณ์
 ปัญหาเกี่ยวกับหมวดการทะเลาะวิวาท (๒) อาปัตตาทิกรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับหมวดการละเมิด
 พระวินัย (๓) อนูวาทาธิกรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับหมวดการใส่ความ ฟ้องร้องผู้อื่นให้เสียหาย
 (๔) กิจจาธิกรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับหมวดขั้นตอนที่จะพึงปฏิบัติต่อสังคมและการดำเนินการ
 เพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นเล็กๆ น้อยๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบการตรวจสอบ
 องค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ดังนี้

^{๑๔} สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, รศ. รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะสังคมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๖. อภิปรายผล

บุคคลผู้จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากจะเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะและคุณสมบัติตามกฎหมาย^{๑๕} ยังต้องมีคุณลักษณะต้องห้ามในเรื่องหลักพุทธธรรม หลักอคติ ๔ มาเพิ่มเติม ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ให้ความเป็นธรรมกับประชาชน หากเป็นบุคคลที่มีอคติหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมีอคติแล้ว จะทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเชื่อถือและความไว้วางใจจากสังคมโดยรวมได้ และบุคคลผู้ได้รับการสรรหาและการเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว จะต้องรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย โดยแบ่งภารกิจดังกล่าวนี้ (๑) ภารกิจด้านการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน^{๑๖} (๒) ภารกิจด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^{๑๗} (๓) ภารกิจด้านการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม^{๑๘} การเสริมสร้างให้บทบาทตามภารกิจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงต้องอาศัยหลักพุทธธรรม หลักพรหมวิหาร ๔ มาประยุกต์ใช้เพื่อวางทิศทางและตำแหน่งขององค์กรที่พึงของประชาชนในการรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยใช้ความเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา ส่วนกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยอาศัยหลักธรรม อธิกรณ สมถวิธีมาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้

^{๑๕} มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^{๑๖} มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^{๑๗} มาตรา ๓๖ - มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^{๑๘} มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

๗. ข้อเสนอแนะ

๗.๑ การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านคุณลักษณะของบุคคลที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักกรรม อดติ ๔ มาบูรณาการเสริมคุณลักษณะดังกล่าว มีแนวทางดังนี้

(๑) การกำหนดหลักสูตรมาตรฐานที่ใช้อบรมส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมโดยปราศจากอคติให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงก่อนการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบ

(๒) การปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเพิ่มหลักประกันการประพฤติปฏิบัติโดยปราศจากอคติ

(๓) การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการคัดค้านคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเหตุใดเหตุหนึ่งได้

(๔) การจัดทำคู่มือการพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเพื่อปิดโอกาสไม่ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอคติได้ เช่น ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ

(๕) การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องดังกล่าวควรพิจารณาเป็นองค์คณะโดยผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง ๓ ท่าน กำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของสำนักงาน

๗.๒ การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักกรรม พรหมวิหาร ๔ มาบูรณาการเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๑) การอบรมด้านจิตวิทยาแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนให้รู้จักการทำงานแบบมีจิตเมตตา กรุณา มุติตา อุเบกขา ตามหลักพรหมวิหาร ๔ เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องประสานทั้งผู้ร้องเรียนและข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ จะทำให้งานในหน้าที่สัมฤทธิ์ผลได้

(๒) การจัดทำคู่มือการพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยสอดคล้องวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีจิตสำนึกประยุต์หลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา มาใช้ในการบริการ

(๓) แก่ไชระเบียบว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยวางหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนของกฎหมายและประยุต์หลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เข้าไว้ในระเบียบดังกล่าว

(๔) การประเมินและให้รางวัล ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินการประเมินเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยผลการประเมินพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ว่ามีความเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เหมาะสมที่จะได้รับรางวัลประจำปี ส่วนการประเมินองค์กรให้จัดทำแบบสอบถามโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมสุ่มสอบถามถึงบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินโดยปรับหลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา มาปรับประยุต์ใช้ตามความเหมาะสม

(๕) การประชาสัมพันธ์และการจัดอบรมสัมมนาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยวางหลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา มาปรับประยุต์ใช้อธิบายและส่งเสริมให้สาธารณชนรับทราบบทบาทดังกล่าวขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

๗.๓ การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยอาศัยหลักธรรม อธิกรณสมถวิธี มาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องแยกประเภทเรื่องร้องเรียนออกเป็น ๔ ประเภท คือ ๑. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการทะเลาะวิวาทกัน (วิวาทาธิกรณ) ๒. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการใส่ร้ายป้ายสีฟ้องร้องกัน (อนูวาทาธิกรณ) ๓. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการละเมิด (อาปัตตาทิกรณ) ๔. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาที่จะต้องมีการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย (กิจจาธิกรณ) ซึ่งปัญหาเรื่องร้องเรียน ๔ ประเภทนี้สามารถแก้ไขหรือระงับยับยั้งได้โดยวิธีการ ๗

อย่าง (อธิกรณสมณะ) กล่าวคือ ๑) วิธีการระงับในที่พร้อมหน้า ๒) วิธีการระงับโดยถือเอาสติเป็นหลัก ๓) วิธีการระงับสำหรับผู้หายจากเป็นบ้า ๔) วิธีการระงับโดยลงโทษตามที่ผู้กระทำผิดรับสารภาพ ๕) วิธีการระงับโดยการตัดสินลงโทษตามความผิด ๖) วิธีการตัดสินตามเสียงข้างมาก ๗) วิธีการประนีประนอมทั้งสองฝ่าย

(๒) รูปแบบการแก้ไขปัญหาการทะเลาะวิวาทกันที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดย ๒ วิธีการ คือ วิธีการแรกด้วยการพิจารณาคดีความต่อหน้ากัน ในคือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่วนงานการร้องเรียนเชิญผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาร่วมประชุมแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร่วมกัน โดยผู้เป็นประธานในที่ประชุมจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูงขึ้นไปโดยเป็นผู้รอบรู้ แม่นกฎหมาย มีวุฒิภาวะเชี่ยวชาญในการชี้แจง ฉลาดในการแก้ปัญหา โดยให้ดำเนินไปตามกระบวนการและขั้นตอนของการพิจารณา และเมื่อประธานในที่ประชุมพิจารณาตัดสินใจเช่นไรให้ถือเป็นไปตามนั้น และวิธีการที่สองคือการใช้เสียงข้างมากของที่ประชุมที่พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องนั้น

(๓) รูปแบบการแก้ไขปัญหาการใส่ร้ายป้ายสีหรือการฟ้องร้องกันด้วยเรื่องอันหาเหตุ มิได้โดยที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา ๔ วิธีการ คือวิธีการที่ ๑ ด้วยการพิจารณาคดีความต่อหน้ากันในความพร้อมเพรียงคณะผู้พิจารณา รู้หลักอ้างอิง วัตถุประสงค์ หลักฐาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง วิธีการที่ ๒ การไม่รับฟ้องในกรณีที่เป็นการใส่ความโดยชัดเจน และมีการไต่สวนโดยเปิดเผยและแจ้ง สาธารณชนให้ได้ทราบอย่างแพร่หลาย วิธีการที่ ๓ การไม่ลงโทษผู้วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ และวิธีการที่ ๔ การพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ยอมรับผิด โดยมีกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องและตัดสินโดยความเป็นธรรม

(๔) รูปแบบการแก้ไขปัญหาการละเมิดกฎเกณฑ์น้อยใหญ่ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดย ๓ วิธีการคือ ๑) วิธีการพิจารณาคดีความต่อหน้ากัน ดังกล่าวแล้วในข้อ ๒ และข้อ ๓ ๒) วิธีการลงโทษผู้กระทำ ความผิดตามคำรับสารภาพโดยไม่มีการไต่สวน และการลงโทษในกรณีที่มี การไต่สวนตามกระบวนการที่ชอบธรรม ๓) วิธีการประนีประนอมยอมความกันทั้งสองฝ่าย

๕) รูปแบบการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนกรณีการลงโทษผู้กระทำผิดให้สำนึกผิด ด้วยการพิจารณาคดีความต่อหน้ากัน เช่น ที่ปรากฏดังเบื้องต้น รูปแบบพุทธวิธีการ

ชำระอธิกรณ์ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้น ถือว่าหลักการและวิธีการทางพระพุทธศาสนา เน้นวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

นันทวัฒน์ บรมนันท์ และคณะ, การติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรอิสระ : ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘)

สุรพล สุษะพรหม, การเมืองกับการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘)

สติธร ธนานิธิโชติ, องค์การตามรัฐธรรมนูญ ฐานความรู้ และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๘)

โสภิต จิระพงศ์, “ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินชีวิตเชิงพุทธของผู้นำในสังคมไทย”, **พุทธศาสตร์ มหาบัณฑิต**, สาขาวิชาพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

๒. สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ พระมหาโชวี ทสสนีย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม

สัมภาษณ์ พระมหาโชวี ทสสนีย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม, วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘.

สัมภาษณ์ นายสิริน ชาวเพชรดี, เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘.

สัมภาษณ์ พระมหาโชวี ทสสนีย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคม

สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ดร. ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ อินทปัญญา, รศ. รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย