

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยในระบอบประชาธิปไตย ชนชาวไทยได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา การละเมิดสิทธิประชาชนมักเป็นเรื่องระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นการใช้อำนาจกระทำการขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรหนึ่ง เป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐแทนรัฐ นั่นคือการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ ตามหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การที่กฎหมายให้อำนาจดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองนั้นในบางกรณีการดำเนินการของฝ่ายปกครองนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น หรืออาจทำให้สิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงไป และบางกรณีการดำเนินการของฝ่ายปกครองก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดที่ฝ่ายปกครองจะต้องเยียวยาให้แก่ผู้ที่เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น^๑ กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง^๒

ด้วยเหตุนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงถือกำเนิดมาพร้อมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ^๓ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกระทำ

^๑ นฤมล โพธิ์แจ่ม, “ปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กฎหมายมหาชน, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕).

^๒ สุรพล สุขะพรหม, การเมืองกับการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๑๕๒.

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

นั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม โดยเน้นการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียน การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่รัฐ^๔ เมื่อวิกฤตการณ์การเมืองไทยในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญ 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 เป็นหัวหน้าคณะ ได้ยึดอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทยไว้ได้ด้วยการกระทำรัฐประหาร และหลังจากประกาศ กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรได้มีประกาศรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีประกาศรักษา ความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ต่อไป ยังผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามเดิมต่อไป

อนึ่ง ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. คณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง หลังรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้า ได้ดำเนินกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก่อให้เกิด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ ๑๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มี ๔๘ มาตรา โดยหัวหน้าคณะรักษาความ สงบแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยในมาตรา ๓๕ วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตาม รัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีให้พิจารณา มาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย” ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเป็นองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปหรือไม่ รวมถึงการพิจารณา

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

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

ตัวองค์กรและบทบาทหน้าที่ที่ผ่านมาของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า มีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอต่อความคงอยู่หรือไม่

บทบาทหน้าที่ช่วงที่หนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบองค์กรของรัฐโดยหน่วยงานราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐแทนรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ และเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้สามารถบรรลุเป้าหมายในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน คือ เพื่อประโยชน์สำหรับประชาชนทั้งหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าวโดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

๒. เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ก็จะทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป หากข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแล เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และถ้าระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว แต่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยให้ประชาชนทราบเพื่อใช้มาตรการทางสังคมต่อไป

บทบาทหน้าที่ช่วงที่สอง เมื่อวิกฤตการณ์การเมืองไทย นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ (๑) (ค)^๖ ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจากอำนาจหน้าที่ช่วงที่หนึ่ง โดยมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

๑. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

๒. องค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ ศาล ราชทัณฑ์ กรมบังคับคดี เป็นต้น และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขยายกว้างขวางเป็นอย่างมาก นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยราชการ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้ว่า แม้องค์กรตุลาการที่เป็นองค์กรสาธารณะที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับพลเมือง แรงงาน กิจการ และอาชญากรรมภายใต้กฎหมายทั่วไปและกฎหมายพลเมืองโดยตลอดระยะเวลา ๑๓๐ ปี ตุลาการต้องเป็นอิสระทั้งจากภายนอก คือจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมทั้งอิสระจากฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง กล่าวคือ การพิจารณาคดีของผู้พิพากษาจะไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตุลาการที่อาวุโสกว่าหรือผู้บังคับบัญชา ความเป็นอิสระของตุลาการนั้นสำคัญมากและเป็นเรื่องละเอียดอ่อนผู้พิพากษาจะต้องวางตนให้เป็นที่ยอมรับหรือไว้วางใจของคนทั้งสังคม หากวิญญูชนตั้งข้อสงสัยหรือเคลือบแคลงในตัวผู้พิพากษาท่านใดท่านหนึ่งหรือสงสัยต่อสถาบันแล้ว ก็อาจเป็นผลเสียแก่องค์กรตุลาการเองได้ ความไว้วางใจต่อองค์กรตุลาการ ว่าเป็นองค์กรที่จะอำนวย

^๖ มาตรา ๑๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล

ความยุติธรรมนั้นสำคัญมากและเป็นสิ่งที่จะต้องแสดงต่อสังคมให้ปรากฏชัด^๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรดังกล่าวได้

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการตรวจสอบองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากที่สุด มากกว่าทุกองค์กรที่เคยมีมาของประเทศไทย

บทบาทหน้าที่ช่วงที่สาม ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...^๘ ที่อยู่ระหว่าง การพิจารณาและกำลังดำเนินการลงประชามติเพื่อประกาศใช้ยังคงมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งคุณลักษณะ บทบาทและกระบวนการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยศึกษาและประเมินจากคุณลักษณะ บทบาทหน้าที่และกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ผ่านมา เพื่อทำการศึกษาและพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ความสำคัญของปัญหา ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานอื่น รวมถึงองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือในระดับสูงของประเทศ การจะเป็นองค์กรที่ไปตรวจสอบองค์กรระดับสูงได้จึงต้องมีบุคคลที่มีคุณสมบัติสูง เป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาชีพ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์^๙ บุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นเช่นใด การให้นิยามคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังขาดรายละเอียดและความชัดเจนว่าบุคคลใดจะถือว่าเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน ปัญหาของบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี นับแต่เริ่มก่อตั้ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง ปัจจุบัน ยังขาดความเป็นเอกภาพและความชัดเจนในบทบาทของตนเอง กล่าวคือ บทบาทขององค์กรจะขึ้นอยู่กับนโยบายเฉพาะบุคคลผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีพื้นฐานการทำงานเดิมมีลักษณะแบบใดก็จะดำเนินการตามลักษณะแบบที่ตนเคยปฏิบัติมา ส่วนหนึ่งเป็นให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่มีการเข้าชื้อกับองค์กรตรวจสอบทั้งภาครัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง ประกอบกับสภาพปัญหาของกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน

^๗ ปรีชา จารุมุท, *ความเป็นอิสระของตุลาการกับหลักนิติรัฐ*, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thaiindexnews.com/๒๐๑๐/๐๓/blog-post_๑๗๗๕.html [๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖].

^๘ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, *นายมิชัย ฤชุพันธุ์* เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มดำรงตำแหน่ง ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.ryt9.com/s/cda/2355599> [๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙].

^๙ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากกระบวนการแก้ไขปัญหาร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ใช้รูปแบบที่ปฏิบัติตามกันมาการพัฒนาองค์ความรู้ในการตรวจสอบค่อนข้างใช้ระยะเวลานานการสร้าง คู่มือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงยังพร้อมสมบูรณ์และยังขาดองค์ความรู้สนับสนุน กระบวนการแก้ไขปัญหาร้องเรียนดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพปัญหากระบวนการแก้ไขปัญหาร้องเรียนที่ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความประสงค์เท่าที่ควร และเนื่องจากองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการตรวจสอบองค์กรของรัฐจึงมีความสำคัญอีกทั้งเป็นกลไกหนึ่งของรัฐต่อการปฏิรูปประเทศไทยให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน โดยปัจจุบันอำนาจหน้าที่และบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เป็นที่รับรู้และเข้าใจต่อ สาธารณชนมากเท่าที่ควรเช่นกัน โดยหลายครั้งที่สังคมโดยเฉพาะสื่อมวลชนเรียกสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น สตง. หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน บทบาทขององค์กรอื่นจึงบดบัง บทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอันอาจแสดงให้เห็นถึงระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนารูปแบบการตรวจสอบ องค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยหลักคิดประสานกับหลักพุทธธรรมบางประการในอัน จะช่วยส่งเสริมการพัฒนารูปแบบองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคม และประชาชนโดยรวมได้อย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นองค์กรที่พึง ของประชาชนและก่อประโยชน์สูงสุดต่อสังคมต่อไป

๑.๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๒.๒. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กร ของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๒.๓. เพื่อเสนอการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการบูรณาการหลักธรรมทางพุทธศาสนา

๑.๓. ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างไร

๑.๓.๒. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีอย่างไรบ้าง

๑.๓.๓. รูปแบบการพัฒนามาตรฐานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีต่อการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ตามแนวพุทธศาสนาควรเป็นอย่างไร

๑.๔.ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัย “การพัฒนา รูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนา” โดยศึกษา จากสภาพทั่วไปของคุณลักษณะ บทบาทและกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการ แผ่นดินเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสามารถนำเสนอรูปแบบการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลัก พุทธธรรมได้ ดังนั้น จึงกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยการทบทวนเอกสาร หนังสือ ตำรา เอกสารทาง วิชาการ ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

๑. แนวคิดตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
๒. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรตรวจสอบองค์กรของรัฐ
๓. ทฤษฎีการพัฒนามาตรฐานองค์กร
๔. หลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาบทบาทการตรวจสอบองค์กรของรัฐ
๕. รูปแบบการพัฒนามาตรฐานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนา รูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม แนวทางพระพุทธศาสนา” นี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้กำหนด ขอบเขตด้านตัวแปรเพื่อตอบคำถามการวิจัย คือ **ตัวแปรเชิงคุณภาพ** อันได้แก่ แนวความคิด ทฤษฎี และการนำหลักธรรม **อคติ ๔ พรหมวิหาร ๔ และอิทธิณสมถะ ๗** และหลักธรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินใน ๓ ด้าน (๑) ด้านคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยครอบคลุม อคติ ๔ (๒) ด้านบทบาทของผู้ตรวจการ แผ่นดิน โดยครอบคลุมพรหมวิหาร ๔ และ (๓) ด้านกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดย ครอบคลุม พุทธวิธีคิดแบบ อิทธิณสมถะ ๗ คือ วิธีระงับคดีเรื่องราว ปัญหา ความยุ่งยาก กิจกรรมที่ เกิดขึ้นในหมู่สงฆ์ที่ต้องจัดการสะสางหรือดำเนินการทำให้สงบหรือเป็นไปด้วยดีตามพระธรรมวินัยมี ๗ อย่าง คือ ได้แก่ ๑. สัมมุขานัย ๑.๑ สังฆสัมมุขตา คือ ระงับอิทธิณ (คดีสงฆ์) ในที่พร้อมหน้าสงฆ์ คือมีสงฆ์เข้าร่วมประชุมครอบงำสงฆ์ตามกิจนั้น ๆ เรียกว่าวิธีระงับต่อหน้าสงฆ์ ๑.๒ บุคคลสัมมุขตา คือ ระงับอิทธิณ (คดีสงฆ์) ในที่พร้อมหน้าบุคคล คือ มีบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับอิทธิณอยู่พร้อมหน้ากัน ในขณะนั้นด้วย เรียกว่า วิธีระงับต่อหน้าบุคคล ๑.๓ วัตถุสัมมุขตา คือ ระงับอิทธิณ (คดีสงฆ์) ในที่ พร้อมหน้าวัตถุ คือ ยกเรื่องที่เกิดขึ้นนั้น ๆ มาวินิจฉัยตรงตามเรื่องนั้น เรียกว่า วิธีระงับต่อหน้าวัตถุ

๑.๔ อัมมสัมมุขตา คือ ระวังอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) ในที่พร้อมหน้าธรรม คือ นำเอาหลักเกณฑ์ของธรรมมาวินิจฉัยว่าถูกต้องตามธรรมนั้นๆ หรือไม่ เรียกว่า วิธีระงับต่อหน้าธรรม ๑.๕ วินัยสัมมุขตา คือ ระวังอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) ในที่พร้อมหน้าวินัย คือนำเอาวินัยมาวินิจฉัยว่า ถูกต้องตามพระวินัยหรือไม่ เรียกว่า วิธีระงับต่อหน้าวินัย อนึ่งสัมมุขาวินัยนี้ใช้ระงับอธิกรณ์ได้ทุกเรื่อง ๒. สติวินัย วิธีระงับหรือตัดสินอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) ด้วยการยกเอาสติขึ้นเป็นหลักวินิจฉัย ๓. อมูพหวินัย วิธีระงับอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) แก่ภิกษุที่หายเป็นบ้าแล้ว ๔. ปฎิญาตราภณะ วิธีระงับอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) ตามคำรับสารภาพของภิกษุผู้เป็นจำเลย คือ มีผู้โจทภิกษุด้วยอาบัติ ๕. ตัสสปาปิยสิกา วิธีระงับอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) แก่ภิกษุผู้เลวทรามที่ไม่ยอมรับอาบัติ ๖. เยภุยยสิกา วิธีระงับอธิกรณ์ (คดีสงฆ์) ด้วยการถือเอาตามเสียงข้างมาก ๗. ตินวัตถการกวินัยวิธีระงับอธิกรณ์ด้วยการประนีประนอมกันทั้งสองฝ่าย

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาวิจัยเรื่อง“การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนา” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย โดยแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) สัมภาษณ์เชิงลึก ๖ กลุ่ม และคัดเลือกผู้สนทนากลุ่ม ๑ กลุ่ม ดังนี้

(๑) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) โดยผู้วิจัยได้แบ่งการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) ดังต่อไปนี้

๑.๑ ผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร

กลุ่มที่ ๑ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๕ คน

กลุ่มที่ ๒ ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๕ คน

กลุ่มที่ ๓ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๔ คน

๑.๒ ผู้ให้ข้อมูลภายนอกองค์กร

กลุ่มที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพุทธศาสนา จำนวน ๕ รูป

กลุ่มที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน

รวมทั้งสิ้น ๒๕ คน

(๒) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยได้คัดเลือก ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, นักวิชาการ, ผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธศาสนา, ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ประศาสนศาสตร์ รวมทั้งสิ้น ๑๑ รูป/คน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านสถานที่

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการวิจัยครั้งนี้เกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยทำในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (๑) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) สถาบันพระปกเกล้า (๓) รัฐสภา (๔) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ศูนย์วัดศรีสุदारาม และวัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ กรุงเทพมหานคร (๕) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ศูนย์วัดศรีสุदारาม กรุงเทพมหานคร และศูนย์วังน้อย อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ เริ่มดำเนินการวิจัยตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ – ๓๑ มกราคม ๒๕๕๙ รวมเป็นระยะเวลา ๑๒ เดือน

๑.๕. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๕.๑ การพัฒนาบทบาท หมายถึง กระบวนการในการเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ประสิทธิภาพ การตรวจสอบ และทัศนคติอันเหมาะสมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้สามารถปรับตนเองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบ และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผสมผสานหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ได้แก่ สัปปุริสธรรม ๗ กับยุทธศาสตร์การพัฒนารูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินให้เข้าด้วยกัน

๑.๕.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๕.๓ การตรวจสอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบ องค์การของรัฐ และการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการติดตามการ ปฏิบัติงานขององค์การของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้

๑.๕.๔ องค์การของรัฐ หมายถึง หน่วยราชการ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น องค์การ ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

๑.๕.๕ การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์การของรัฐ หมายถึง การพัฒนารูปแบบด้าน คุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดิน การพัฒนารูปแบบด้านบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและ การพัฒนาด้านกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๕.๖ ตามแนวพระพุทธศาสนา หมายถึง ตามแนวหลักคำสอนของพระพุทธศาสนา ได้แก่ หลักอคติ ๔ หลักพรหมวิหาร ๔ และหลักอภิการณสมณะ ๗

๑.๕.๗ สัมมุขาวินัย หมายถึง ระเบียบอันพึงทำในที่พร้อมหน้า, วิธีระงับต่อหน้า เช่น การประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนคนกลาง

๑.๕.๘ สติวินัย หมายถึง ระเบียบยกเอาสติขึ้นเป็นหลัก คือ จำเลยเป็นพระอรหันต์ สงฆ์เห็นว่าไม่เป็นฐานะที่จำเลยจะทำการล่วงละเมิดตึงใจทักกล่าวหา จึงสวดกรรมวาจาประกาศความข้อนี้ไว้ เรียกว่าให้สติวินัย แล้วยกฟ้องของโจทก์เสียภายหลังจำเลยจะถูกผู้อื่นโจมตีด้วยอาบัติอย่างนั้นอีก ก็ไม่ต้องพิจารณาให้อธิกรณ์ระงับด้วยสติวินัย

๑.๕.๙ อมูหวินัย หมายถึง ระเบียบที่ให้แก่วิกฤตผู้หายเป็นบ้าแล้ว, วิธีระงับอธิกรณ์สำหรับวิกฤตผู้หายจากเป็นบ้า

๑.๕.๑๐ ปฎิญาตกรรม หมายถึง ปรับอาบัติตามปฎิญาของจำเลยผู้รับเป็นสัตย์การ แสดงอาบัติ

๑.๕.๑๑ ตัสสปายสิกากรรม หมายถึง กรรมอันสงฆ์พึงทำเพราะความที่ภิกษุนั้นเป็นผู้เลวทราม, กรรมนี้สงฆ์ทำแก่วิกฤตผู้เป็นจำเลยในอนุวาทาธิกรณ์ ให้การกลับไปกลับมา เดี่ยวปฏิเสธ เดี่ยวสารภาพ พุดถลากไถล พุดกลบเกลื่อนข้อที่ถูกซัก พุดมุสาซึ่งหน้า สงฆ์ทำกรรมนี้แก่วิกฤตเป็นการลงโทษตามความผิดแม้ว่าเธอจะไม่รับ หรือเพื่อเพิ่มโทษจากอาบัติที่ต้อง

๑.๕.๑๒ เภยยุยงสิกา หมายถึง กิริยาเป็นไปตามข้างมาก ได้แก่ วิธีตัดสินอธิกรณ์โดยถือเอาตามคำของคนข้างมาก เช่น วิธีจับสลากเพื่อชี้ข้อผิดถูก ข้างไหนมีภิกษุผู้ร่วมพิจารณาลงความเห็นมากกว่า ก็ถือเอาพวกข้างนั้น เป็นวิธีอย่างเดียวกับการโหวตคะแนนเสียง ใช้สำหรับระงับวิวาทาธิกรณ์

๑.๕.๑๓ ตินวัตถารกวินัย หมายถึง ระเบียบดังกลบไว้ด้วยหญ้า ได้แก่ กิริยาที่ให้ประนีประนอมกันทั้งสองฝ่าย ไม่ต้องชำระสะสางหาความเดิม

๑.๕.๑๔ พรหมวิหาร ๔ หมายถึง ธรรมเครื่องอยู่อย่างประเสริฐ, ธรรมประจำใจอันประเสริฐ, หลักความประพฤติที่ประเสริฐบริสุทธิ์, ธรรมที่ต้องมีไว้เป็นหลักใจและกำกับความประพฤติ จึงจะชื่อว่าดำเนินชีวิตหมดจด และปฏิบัติตนต่อมนุษย์สัตว์ทั้งหลายโดยชอบ ประกอบด้วย (๑) เมตตา (๒) กรุณา (๓) มุทิตา และ (๔) อุเบกขา

๑.๕.๑๕ หลักอคติ ๔ หมายถึง ฐานะอันไม่พึงถึงทางความประพฤติที่ผิด ความไม่เที่ยงธรรม และความลำเอียง ประกอบด้วย (๑) ฉันทาคติ คือ ลำเอียงเพราะชอบ (๒) โทสาคติ คือ ลำเอียงเพราะชัง (๓) โมหาคติ คือ ลำเอียงเพราะหลง พลาดผิดเพราะเขลา และ (๔) ภยาคติ คือ ลำเอียงเพราะกลัว

๑.๖. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนาเป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยตามลำดับ ๕ ขั้นตอน ดังนี้

๑.๖.๑ รูปแบบการวิจัย

๑.๖.๒ ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๑.๖.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

๑.๖.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๑.๖.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

๑.๖.๑ รูปแบบการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบเจาะลึก (Qualitative Research) มุ่งศึกษาวิเคราะห์การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนาในส่วนที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และการปฏิบัติเชิงพุทธธรรม สภาพปัญหาผลกระทบในประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรของรัฐและสัมพันธเชิงลึกอย่างเป็นทางการของการศึกษาวิจัย ได้แก่

(๑) รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยเชิงสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews)

(๒) รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่มจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

๑.๖.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยโดยแบ่งได้ดังนี้

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

กลุ่มที่ ๑ องค์อำนาจและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงาน รองเลขาธิการสำนักงาน รวมจำนวน ๕ คน

๑.๑ ศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร	ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
๑.๒ พลเอกวิฑูรย์ ราชะนันท์	ผู้ตรวจการแผ่นดิน
๑.๓ นายบุญ ฐาปนกุล	ผู้ตรวจการแผ่นดิน
๑.๔ นายรักษเกชา แฉ่ฉาย	เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
๑.๕ นายสัจด์ ปิณี	รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กลุ่มที่ ๒ ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินระดับผู้อำนวยการ
สำนัก (มีอายุงานเกิน ๑๐ ปี) จำนวน ๕ คน

๒.๑ นายกีรป กฤตธีรานนท์	ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบจริยธรรมและ กิจการพิเศษ
๒.๒ นายดนัย จันทิม	ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน
๒.๓ นายวาทัญญู ทิพยมณฑา	ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๑
๒.๔ นายธาวิน อินทร์จำนง	ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๒
๒.๕ นายปรีดา เวทยาวงค์	ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๓

กลุ่มที่ ๓ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (มีอายุงาน
ต่ำกว่า ๑๐ ปี) จำนวน ๔ คน

๓.๑ นายสิริน ชาวเพ็ชรดี	เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ
๓.๒ นายธรรมวัตร อนุตรอริกุล	เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
๓.๓ นายวรวิทย์ จิตสัมฤทธิ์	เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส
๓.๔ นางสาวกรกมล ห่องสวัสดิ์	นักวิชาการ/ห้องสมุด

กลุ่มที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านพระพุทธศาสนา จำนวน ๕ ท่าน

๔.๑ พระเดชพระคุณพระเทพปริยัติเมธี, ผศ.ดร. นครสวรรค์	ผู้อำนวยการวิทยาลัยสงฆ์
๔.๒ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ดร. ศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์	ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธ
๔.๓ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, รศ.ดร. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
๔.๔ พระมหาบุญเลิศ อินทปัญญา, รศ. สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะ

๔.๕ พระมหาโชค ทสฺสนีโย, ดร. ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริม

พระพุทธศาสนาและบริการสังคม

กลุ่มที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน

๕.๑ ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(สปช.) อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

๕.๒ ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ประธานสภาพัฒนาการเมือง

๕.๓ พลเอกเอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและ

ธรรมาภิบาล 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, นักวิชาการด้านรัฐ
ประศาสนศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธศาสนา และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย รวมทั้งสิ้น ๑๑ รูป/คน

๑.๖.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(๑) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งแบบ
สัมภาษณ์ออกเป็น ๒ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ เป็นแบบเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
นามสกุล อายุ ระดับการศึกษา สถานที่ทำงาน เป็นต้น

ตอนที่ ๒ เป็นแบบความคิดเห็นที่เกี่ยวกับสภาพปัญหา ผลกระทบ แนวคิดและ
ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน และรูปแบบการ
ตรวจสอบองค์กรตามหลักพุทธธรรม

(๒) แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์
เชิงลึก แล้วนำมาจัดหมวดหมู่เพื่อประเมินผลทางด้านสถิติร้อยละ ดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์

แนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาด้วยหลักการเชิงพุทธ แล้วนำเสนอที่ประชุมกลุ่มเฉพาะเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำมาพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

(๓) เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ และภาพเคลื่อนไหว

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดใช้อุปกรณ์เครื่องบันทึกเสียง และอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อช่วยบันทึกข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์

๑.๖.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

(๑) เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและประสบการณ์การทำงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) โดยผู้วิจัยจะส่งหนังสืออย่างเป็นทางการโดยคำรับรองจากผู้อำนวยการหลักสูตรฯ เพื่อขอสัมภาษณ์ พร้อมกับส่งบริบทเนื้อหาต่างๆ ที่ใช้ในการสัมภาษณ์ล่วงหน้า และกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์ ส่วนในขณะการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง และกล้องบันทึกภาพนิ่ง และเคลื่อนไหว

(๒) เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร เอกสาร สิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับจริยธรรม และการสื่อสาร

(๓) ตรวจสอบรูปแบบจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญด้านศาสนา รวมทั้งสิ้น ๑๑ รูป/คน ผู้วิจัยได้ส่งหนังสืออย่างเป็นทางการโดยคำรับรองจากผู้อำนวยการหลักสูตรฯ 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 ฟองสองห้อง หลักสี่ กรุงเทพมหานคร ในขณะการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง กล้องบันทึกภาพนิ่ง และเคลื่อนไหวตลอดเวลาสนทนากลุ่มดังกล่าว

๑.๖.๕ 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 และสังเคราะห์นำมากำหนดเป็นรูปแบบการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วนำไปในสู่วางสนทนากลุ่มเฉพาะ เพื่อตรวจสอบความมั่นคงตรงของรูปแบบการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสรุปและนำเสนอเป็นผลการศึกษาต่อไป

๑.๗. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบการพัฒนามาบทบาทเชิงพุทธของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรของรัฐ

๑.๗.๒ ทำให้ทราบสภาพปัญหาและอุปสรรคด้านการพัฒนามาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรของรัฐ

๑.๗.๓ เพื่อเสนอการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการบูรณาการหลักธรรมทางพุทธศาสนา

๑.๗.๔ ผลการวิจัยนี้สามารถนำไปเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการส่งเสริมและพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป