

บทที่ ๕

บทสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้ (๑) เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน และ (๓) เพื่อเสนอการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการบูรณาการหลักธรรมทางพุทธศาสนา

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) สำหรับวิธีการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวมี ๒ แนวทางคือ (๑) ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระไตรปิฎกฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อรรถกถา วรรณกรรม พระพุทธศาสนาในยุคปัจจุบัน และพจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม (Dictionary of Buddhism) รวมถึงหนังสือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เช่น วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ อินเทอร์เน็ต และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น (๒) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย โดยแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) สัมภาษณ์เชิงลึก ๕ กลุ่ม และคัดเลือกผู้สนทนากลุ่ม ๑ กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ ๑ องค์กรอำนาจและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๕ คน กลุ่มที่ ๒ ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๕ คน กลุ่มที่ ๓ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๔ คน กลุ่มที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพุทธศาสนา จำนวน ๕ รูป กลุ่มที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน รวมทั้งสิ้น ๒๕ รูป/คน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธศาสนา ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ประศาสนศาสตร์ รวมทั้งสิ้น ๑๑ รูป/คน โดยมีข้อสรุปจากผลการศึกษาในแต่ละประเด็นตามจุดประสงค์หลักของการศึกษา ดังนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินทำให้พบประเด็นคำตอบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

๕.๑.๑ การศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า

(๑) การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม หลักอคติ ๔ นำมาประยุกต์เสริมการพัฒนารูปแบบด้านคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยบุคคลผู้จะมาดำรงตำแหน่งหรือบุคคลผู้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเว้นเสียซึ่ง อคติ ๔ มีดังนี้ **ฉันทาคติ** คือ ลำเอียงเพราะชอบ หมายถึง การประพฤติสิ่งที่ไม่ควรประพฤติด้วยอำนาจความรักใคร่ชอบพอกันเป็นประมาณ เช่น การให้ลา การให้ยศ เป็นต้น คนที่รักใคร่ผู้หนึ่งทำความต้องการด้วยหวังจะให้เธอสรรเสริญตน อย่างนี้ไม่จัดว่าเป็นฉันทาคติ เพราะความรักเป็นเหตุให้ทำความดี แต่เป็นโลกาธิปไตย **โทสาคติ** คือ ลำเอียงเพราะชัง หมายถึง การประพฤติที่ไม่ควรประพฤติด้วยอำนาจความเกลียดชังกันเป็นประมาณ เช่น การไม่ให้ลา การไม่ให้ยศ เป็นต้น **โมหาคติ** คือ ลำเอียงเพราะหลง หมายถึง การประพฤติสิ่งที่ไม่ประพฤติด้วยอำนาจความโง่เขลาเป็นประมาณ เช่น ผู้พิพากษาอรรถคดีไม่รู้จักฟังคำของพยานแล้วตัดสินความผิดไป ในกรณีผู้พิพากษาอรรถคดีตัดสินผิดพลาดเสียความยุติธรรมไปเพราะอรรถคดีนั้นเป็นเรื่องยุ่งยาก ดังนี้ ถ้าผู้พิพากษาศักดิ์สินไปโดยความโง่เขลา ไม่ใช่สติปัญญาจัดเป็นโมหาคติ แต่ถ้าตัดสินโดยใช้สติปัญญา มีเจตนามุ่งความยุติธรรมเป็นใหญ่ แม้จะผิดพลาดไปเช่นนั้น ก็ไม่จัดเป็นโมหาคติ เพราะมิได้ทำไปโดยโง่เขลา และ **ภยากติ** คือ ลำเอียงเพราะกลัว หมายถึง การประพฤติสิ่งที่ไม่ควรประพฤติด้วยอำนาจความกลัวเป็นประมาณ เช่น ผู้พิพากษาบางคนตัดสินผู้ที่ควรจะแพ้ให้กลับเป็นผู้ชนะ เพราะเหตุที่บิดาของเขาเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพล ตัดสินไปเพราะเกรงกลัวต่ออำนาจและอิทธิพล ความกลัวในทางพระพุทธศาสนาจัดเป็นความดีก็มี จัดเป็นความชั่วก็มี กล่าวคือ ความกลัวที่เป็นเหตุให้ประพฤติสุจริต เรียกว่า โอตตปปะ จัดเป็นความดี ส่วนความกลัวที่เป็นเหตุให้ประพฤติทุจริต เรียกว่า ภยากติ จัดเป็นความชั่ว

(๒) การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม พรหมวิหาร ๔ สามารถนำมาประยุกต์เสริมการพัฒนารูปแบบด้านบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ๔ ประการดังนี้ **เมตตา** : ความปรารถนาให้ผู้อื่นได้รับสุขจากการได้รับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน มีความสุขเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งกายและใจ **กรุณา** : ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์จากความเดือดร้อนที่ได้มาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ความทุกข์ คือ สิ่งเข้ามาเบียดเบียนให้เกิดความไม่สบายกายไม่สบายใจ และเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน **มุทิตา** : ความยินดีเมื่อผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อน ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดีจึงหมายถึง ความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุขความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้น ไม่มีจิตโลภริษยา ความริษยา คือ ความไม่สบายใจ ความโกรธ ความฟุ้งซ่านซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อเห็นผู้อื่นได้ดีกว่าตน และ **อุเบกขา** : เมื่อการแก้ไขปัญหามีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แล้วต้องรู้จักวางเฉย หมายถึง การวางใจเป็นกลางเพราะพิจารณาเห็นว่า ใครทำดีย่อมได้ดี ใครทำชั่วย่อมได้ชั่ว ตามกฎแห่งกรรม คือ ใครทำสิ่งใดไว้สิ่งนั้นย่อมตอบสนองคืนบุคคลผู้กระทำ

เมื่อเราเห็นใครได้รับผลกระทบในทางที่เป็นโทษเราก็ไม่ควรดีใจหรือคิดซ้ำเติมเขาในเรื่องที่เกิดขึ้น เราควรมีความปรารถนาดี คือพยายามช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ในลักษณะที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

(๓) การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม อธิกรณสมถวิธี ๗ ประการ สามารถนำมาประยุกต์เสริมการพัฒนารูปแบบด้านกระบวนการแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ดังนี้ ๑) สัมมุขาวินัย คำว่า สัมมุขาวินัย หมายถึง ระเบียบอันพึงทำในที่พร้อมหน้า, วิธีระงับต่อหน้า ได้แก่การระงับอธิกรณ์ในที่พร้อมหน้าวัตถุหรือบุคคล ๒) สติวินัย คำว่า สติวินัย หมายถึง วิธีระงับอนุวาทาธิกรณ์ที่ยกเอาสติเป็นหลัก ได้แก่ กิริยาที่สงฆ์สวดประกาศรับรู้ร่วมกันว่าพระอรหันต์เป็นผู้มีสติสมบูรณ์ เพื่อระงับอนุวาทาธิกรณ์ ๓) อมูหวินัย คำว่า อมูหวินัย หมายถึง วิธีระงับอนุวาทาธิกรณ์โดยยกประโยชน์ให้แก่ภิกษุที่หายเป็นบ้าแล้ว ในกรณีที่มีผู้โจทก์ภิกษุนั้นด้วยอาบัติที่ต้องในขณะที่เป็นบ้า สงฆ์จะสวดประกาศสมมติเพื่อไม่ให้ใครๆ โจทก์เธอด้วยอาบัติอีก ๔) ปฏินญาตกรณะ หมายถึง วิธีการระงับอาบัติตาทิกรณ์โดยการปรับอาบัติตามคำรับสารภาพของภิกษุผู้ต้องอาบัตินั้น(จำเลย) ในกระบวนการระงับอธิกรณ์โดยวิธีนี้เราสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือกรณีที่หนึ่ง ผู้ต้องอาบัติต้องการเปิดเผยอาบัตินเองโดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหาเป็นความสมัครใจของท่านเอง ในกรณีนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องมีคนเป็นผู้พิจารณาไต่สวนสอบสวน จะเห็นว่าการระงับอธิกรณ์เช่นนี้เป็นการตั้งใจของผู้ต้องอาบัติมิได้ถูกโจทก์จากภิกษุรูปอื่นๆ กรณีที่สอง ภิกษุต้องอาบัติแล้วไม่กล้าแสดงความผิด และมีผู้โจทก์ฟ้องการกระทำของท่านเป็นการละเมิดอาบัติข้อใดข้อหนึ่ง ในกรณีนี้ก็จัดเป็นอนุวาทาธิกรณ์ชนิดหนึ่งที่จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการของฝ่ายสงฆ์มาพิจารณา เมื่อกระทำพร้อมหน้าวัตถุพยานต่าง ๆ แล้วภิกษุผู้ต้องอาบัติจำนนด้วยหลักฐานหรือสำนักผิดรับสารภาพว่าตนเองต้องอาบัติข้อนั้นข้อนี้ คณะสงฆ์หรือบุคคลก็จะยึดเอาคำรับสารภาพของภิกษุรูปนั้นในการปรับอาบัติท่าน ๕) ตัสสปาปิยสิกา หมายถึง วิธีการระงับอนุวาทาธิกรณ์โดยการตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด (ที่ไม่รับผิด) เมื่อสงฆ์พิจารณาตามหลักฐานพยานแล้วเห็นว่ามีผิดจริงแม้เธอจะไม่รับสารภาพ ซึ่งลักษณะการกล่าวที่กลบเกลื่อนหรือแสดงอาการที่พระวินัยธรและคณะสงฆ์จับได้ว่าไม่ให้ความร่วมมือหรือมีเจตนาที่จะไม่ให้ความร่วมมือกันมีดังนี้ (๑) พูดว่าได้เห็นในสิ่งที่ไม่ได้เห็น (๒) พูดว่าได้ฟังในสิ่งที่ตนเองไม่ได้ฟัง (๓) พูดว่าได้ทราบในสิ่งที่ตนเองไม่ได้ทราบ ๔. พูดว่าได้รู้ในสิ่งที่ตนเองไม่ได้รู้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมทำให้การดำเนินการไต่สวนอธิกรณ์เป็นไปด้วยความลำบาก ดังนั้น สงฆ์จึงจะต้องลงโทษโดยมาตรการในการลงโทษนั้น ๖) เยภุยยสิกา ในสมัยพุทธกาลภิกษุหลายรูปได้ทะเลาะวิวาทบาดหมางโต้ตอบคำทอกลั่นอยู่มีการแบ่งเป็นฝ่ายจนไม่อาจจะระงับการทะเลาะนี้ลงได้ พระพุทธองค์จึงได้ทรงบัญญัติวิธีแก้ไขเรียกว่า เยภุยยสิกา ให้สงฆ์นำไปใช้แก้ปัญหานั้น คำว่า เยภุยยสิกา หมายถึง วิธีระงับวิวาทาธิกรณ์โดยการตัดสินตามเสียงข้างมาก หมายความว่า เมื่ออธิกรณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นในวัดแห่งหนึ่ง คณะผู้พิจารณาอธิกรณ์ภายในวัดนั้นไม่อาจจะตัดสินได้ว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด เพราะ

ต่างฝ่ายต่างก็มีบริวารที่ให้การสนับสนุนเป็นจำนวนมาก จนไม่อาจจะยอมรับคำตัดสินได้ เพราะถ้า คณะผู้พิจารณาตัดสินให้คุณโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนได้ ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ปัญหานั้น จึงจำจะต้องเดินทางไปยังสถานที่ (วัด) ที่มีภิกษุจำนวนมากกว่า คือมากกว่า โจทก์และจำเลย และให้ภิกษุเหล่านั้นมาประชุมกัน เมื่อประชุมกันแล้ว ก็ให้ยกเรื่อง (อภิกรรม) ที่เกิดขึ้น และพิจารณาในท่ามกลางสงฆ์โดยยึดพระธรรมวินัยเป็นหลัก ๗) ตินวัตถการวินัย หมายถึง วิธีการระงับอาปตตาทิกรรมโดยการให้ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอมกัน คำว่า ตินวัตถการวินัย หมายถึง การกลบไว้ด้วยหญ้า ดังนั้น การระงับอภิกรรมวิธีนี้จึงมุ่งที่จะให้ ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอม ยอมความ กัน

๕.๑.๒ การศึกษา สภาพปัญหา และอุปสรรคของการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า

ปัจจุบันองค์กรตรวจสอบของรัฐมีหลายหน่วยงานที่มีการทำหน้าที่ในบทบาทที่ซ้ำซ้อนกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรของรัฐโดยเป็นองค์กรของรัฐอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ถูกมองจาก นักวิชาการและสังคมว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่สร้างบทบาทที่ชัดเจนเท่าที่ควร อีกทั้งยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น ๆ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ที่มุ่งการแก้ไข ปัญหาเป็นรายการณิชาตการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ โดยการดำเนินการเชิงรุกยังมีน้อย ประกอบกับมี อุปสรรคในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเนื่องจากมีอำนาจเพียงให้ คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถมีคำสั่งคำบังคับให้ปฏิบัติได้อย่างใด อย่างหนึ่งได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในมาตรา ๓๕ วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความ คุ่มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ จำเป็นต้องมีให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย” ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความคงอยู่ของ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเป็นองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปหรือไม่ รวมถึงพิจารณา ถึงบทบาทหน้าที่ที่ผ่านมาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอต่อ ความคงอยู่หรือไม่ จึงต้องมีการพิจารณาแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรค ๓ ด้าน ดังนี้

(๑) ด้านคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สภาพปัญหา ของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับ นับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชากิจ หรือ กิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ บุคคลที่มี ลักษณะดังกล่าวข้างต้นตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นเช่นใด การให้นิยามคุณลักษณะของผู้ตรวจการ แผ่นดิน จึงยังขาดรายละเอียดและความชัดเจนว่าบุคคลใดจะถือว่าเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของ

ประชาชน หรือการมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะเป็นเช่นใด นอกจากข้าราชการที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว อดีตนักการเมืองจะสามารถเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินได้หรือไม่

อุปสรรค มีประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งคุณลักษณะบุคคลที่เหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายข้างต้นได้ ๓ ประการ ดังนี้ ๑. บุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนมีลักษณะแบบใด ๒. บุคคลที่มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะมีลักษณะแบบใด ๓. บุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มีลักษณะแบบใด บุคคลที่มีคุณสมบัติทั้ง ๓ ข้อดังกล่าวข้างต้นควรมีคุณลักษณะแบบใด

(๒) ด้านบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สภาพปัญหาของบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี นับแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง ปัจจุบัน คือไม่มีความชัดเจนในบทบาทของตนเองเท่าที่ควร ผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละท่านก็สร้างบทบาทที่แตกต่างกันออกไปโดยบางท่านยึดโยงตามรูปแบบลักษณะงานที่ตนเองเคยปฏิบัติมาหรือลักษณะงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ก็จะมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบแบบถึงลูกถึงคนเข้าไปร่วมตรวจสอบกับพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนเพื่อหาคนผิดมาลงโทษ บางท่านก็เน้นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่นเดียวกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท หรือการทำงานในลักษณะงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนความเดือดร้อนของประชาชนในทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นไปถึงเรื่องที่สำคัญมาก ๆ อันมีลักษณะการทำงานเหมือนเช่น ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดทุกจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เมื่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนในเรื่องสถานะว่าจะเป็องค์กรใหญ่ระดับประเด็นหรือเป็นองค์กรเล็กระดับท้องถิ่นกันแน่ เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามาหลากหลายระดับความสำคัญส่งผลให้หลังมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จึงมีแนวคิดและมีการตั้งคณะทำงานดำเนินการที่จะยุบรวมองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ากับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยให้เหตุผลว่า มีปัญหาความซ้ำซ้อนการทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิและความไม่ชัดเจนของภารกิจขององค์กรในการรับรู้และความเข้าใจของประชาชน รวมถึงการตัดบทบาทหน้าที่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นงานที่สำคัญให้กับหน่วยงานอื่นมารับผิดชอบแทน

อุปสรรคในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะจึงถูกวิภาควิจารณ์จากนักวิชาการว่า เปรียบเสมือนเสือ

กระดาศบังคับใครไม่ได้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในบางครั้งไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เช่น กรณีฉุกเฉินไม่สามารถออกคำสั่งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรหยุดดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือทำคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ดังเช่น คำสั่งหรือคำสั่งของศาลหรือฝ่ายปกครองท้องถิ่นได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจเพียงทำความเห็นและข้อเสนอแนะให้ดำเนินการเท่านั้น ผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นเพียงความเห็นที่เสนอแนะไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้นจึงเป็นเรื่องในเชิงการยอมรับนับถือองค์กรนั่นเอง รวมถึงอุปสรรคในเรื่องที่มีอำนาจเข้าซ้อนทับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ องค์กรตรวจสอบของรัฐในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่มีการทำหน้าที่ในบทบาทที่ทับซ้อนหรือซ้ำซ้อนกัน องค์กรผู้ตรวจการถูกมองจากนักวิชาการและสังคมว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่สร้างบทบาทที่ชัดเจนเท่าที่ควร

(๓) กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สภาพปัญหาของกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินใช้รูปแบบที่ปฏิบัติตามกันมาลองผิดลองถูกต่อเนื่องมาจากพนักงานเจ้าหน้าที่อาวุโสกว่าถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่รุ่นน้อง และพัฒนาเป็นคู่มือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงที่เกิดจากการเรียนรู้รวมถึงที่ได้จากการศึกษาจากหน่วยงานที่มีลักษณะงานข้างเคียงหรือการไปดูงานหน่วยงานต่างประเทศแล้วนำสิ่งที่ได้มาปรับใช้ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนตามคู่มือดังกล่าวยังขาดองค์ความรู้สนับสนุนกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ทำให้เกิดสภาพปัญหากระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ขาดประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรเป็นที่วิภาควิจารณ์ของสังคมว่า การทำงานของผู้ตรวจการเปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์ เนื่องจากเมื่อเสนอแนะไปบางครั้งไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะใดๆ ก็ตามต้องมีเหตุผลและอยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือต่อองค์กรหรือหน่วยงานรัฐโดยทั่ว

อุปสรรคของกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ๒ ประการ ประการที่ ๑ บุคคลภายนอกองค์กรได้ทำวิจัยเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมุ่งการแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณีหรือเยียวยาปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นรายกรณี โดยยังขาดการแก้ไขปัญหเชิงระบบ การดำเนินการเชิงรุกยังมีน้อย ส่งผลให้เกิดประเด็นการร้องเรียนซ้ำ ขาดการแสวงหาข้อเท็จจริงเชิงลึก มักจะรอการชี้แจงข้อเท็จจริงจาก

หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนเป็นหลัก ผลการวินิจฉัยในบางกรณียังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของประชาชนได้ ประการที่ ๒ บุคคลภายในองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความเห็นถึงอุปสรรคของกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนว่า เนื่องด้วยสภาพปัญหาของสังคมในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรขนาดเล็กมีจำนวนบุคลากรในการแก้ไขปัญหาจำนวนน้อย รวมถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการการแก้ไขปัญหาและการไม่มีความเข้าใจหลักวิชาการใดๆ ที่จะนำไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคมไทยได้ รวมถึงการแบ่งแยกประเภทของปัญหาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่ได้แบ่งเป็นประเภทให้ชัดเจนเพื่อเสริมสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่อย่างใด เพียงแต่แบ่งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นภูมิภาคในความรับผิดชอบเท่านั้น

๕.๑.๓ เสนอการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการบูรณาการหลักธรรมทางพุทธศาสนา พบว่า

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการถ่ายทอดแนวคิดมาจากองค์ภายนอกประเทศ โดยมีประเทศสวีเดนเป็นประเทศต้นกำเนิดองค์กร จึงยังไม่มีแนวทางหรือรูปแบบองค์กรดั้งเดิมภายในประเทศที่ชัดเจนมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานวิจัยนี้จึงกำหนดไว้ ๓ ด้าน ดังนี้

๑. รูปแบบด้านคุณลักษณะของบุคคลที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักธรรมอคติ ๔ มาบูรณาการเสริมคุณลักษณะตามกฎหมายดังกล่าว

๒. รูปแบบด้านบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักธรรม พรหมวิหาร ๔ มาบูรณาการเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งความเมตตาเป็นต้น

๓. รูปแบบด้านกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยอาศัยหลักธรรม อธิกรณสมถวิธี มาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การนำองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยต้องเข้าใจรากเหง้าขององค์กรตามแนวคิดของประเทศต้นกำเนิดดังกล่าว ส่วนการนำหลักการพุทธศาสนาซึ่งเป็นหลักปรัชญาทางตะวันออกและเป็นหลักคิดพื้นฐานของสังคมไทยก็เป็นสิ่งที่เหมาะสมกับประเทศไทยมาใช้ในการพัฒนาองค์กร โดยความเห็นของนักวิชาการมองว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นบุคคลที่เป็นที่ไว้วางใจของพระเจ้าแผ่นดิน และพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่ปฏิบัติปฏิบัติมาแล้วไตร่ตรองมาแล้ว และเป็นหลักที่ถูกพิสูจน์มาแล้วเป็นสิ่งสำเร็จรูปแล้วจึงสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ผลการวิจัยสามารถสรุปภาพรวมได้ ดังนี้

(๑) การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านคุณลักษณะของบุคคลที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักธรรม อคติ ๔ มาบูรณาการเสริมคุณลักษณะดังกล่าว มีแนวทางดังนี้

๑) การกำหนดหลักสูตรมาตรฐานที่ใช้อบรมส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมโดยปราศจากอคติให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงก่อนการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบ

๒) การปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเพิ่มหลักประกันการประพฤติปฏิบัติโดยปราศจากอคติ

๓) การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการคัดค้านคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๓.๑) ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนนั้น

๓.๒) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

๓.๓) ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่ร้องเรียนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๓.๔) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยแต่เพียงคนเดียวอาจถูกคัดค้านด้วยเหตุดังกล่าวตามข้อ ๓.๑ – ๓.๓ ได้

๓.๕) เมื่อเกิดเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องขอถอนตัวออกจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

๔) การจัดทำคู่มือการพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเพื่อปิดโอกาสไม่ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอคติได้ เช่น ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ จะกระทำการพิจารณาและสอบสวนไม่ได้ ดังต่อไปนี้

๔.๑) เป็นคู่กรณีเอง

๔.๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

๔.๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน

๔.๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

๔.๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

๕) การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องดังกล่าวควรพิจารณาเป็นองค์คณะโดยผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง ๓ ท่าน กำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของสำนักงาน

(๒) การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักกรรม พรหมวิหาร ๔ มาบูรณาการเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑) การอบรมด้านจิตวิทยาแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนให้รู้จักการทำงานแบบมีจิตเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา ตามหลักพรหมวิหาร ๔ เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องประสานทั้งผู้ร้องเรียน และข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ จะทำให้งานในหน้าที่สัมฤทธิ์ผลได้

๒) การจัดทำคู่มือการพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่โดยสอดคล้องวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้มีจิตสาธารณะประยุกต์หลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา มาใช้ในการบริการ

๓) แก่ใคร่เปรียบว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยวางหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนของกฎหมายและประยุกต์หลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เข้าไว้ในระเบียบดังกล่าว

๔) การประเมินและให้รางวัล ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินการประเมินเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยผลการประเมินพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เหมาะสมที่จะได้รับรางวัลประจำปี ส่วนการประเมินองค์กรให้จัดทำแบบสอบถามโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมสุ่มสอบถามถึงบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินโดยปรับหลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา มาปรับประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม

๕) การประชาสัมพันธ์และการจัดอบรมสัมมนาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยวางหลักพรหมวิหาร ๔ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา มาปรับประยุกต์ใช้อธิบาย และส่งเสริมให้สาธารณชนรับทราบภาพบทบาทดังกล่าวขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๓) การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยอาศัยหลักกรรม อธิกรณสมถวิธี มาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

๑) เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องแยกประเภทเรื่องร้องเรียนออกเป็น ๔ ประเภท คือ ๑. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการทะเลาะวิวาทกัน (วิวาทาธิกรณ) ๒. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการใส่ร้ายป้ายสีฟ้องร้องกัน (อนวาทาธิกรณ) ๓. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาการละเมิด (อาปตตาทิกรณ) ๔. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาที่จะต้องมีการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย (กัจจาธิกรณ) ซึ่งปัญหาเรื่องร้องเรียน ๔ ประเภทนี้สามารถแก้ไขหรือระงับยับยั้งได้โดยวิธีการ ๗ อย่าง (อธิกรณสมถะ) กล่าวคือ ๑) วิธีการระงับในที่พร้อมหน้า ๒) วิธีการระงับโดยถือเอาสติเป็นหลัก ๓) วิธีการระงับสำหรับผู้หายจากเป็นบ้า ๔) วิธีการระงับโดย

ลงโทษตามที่ผู้กระทำผิดรับสารภาพ ๕) วิธีการระงับโดยการตัดสินลงโทษตามความผิด ๖) วิธีการตัดสินตามเสียงข้างมาก ๗) วิธีการประนีประนอมทั้งสองฝ่าย

๒) รูปแบบการแก้ไขปัญหาการทะเลาะวิวาทกันที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาร้องเรียนร้องเรียน โดย ๒ วิธีการ คือ วิธีการแรกด้วยการพิจารณาคดีความต่อหน้ากัน คือ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนักงานร้องเรียนเชิญผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาร่วมประชุมแก้ไขปัญหาร้องเรียนร่วมกัน โดยผู้เป็นประธานในที่ประชุมจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้รอบรู้ แม่นกฎหมาย มีวุฒิภาวะ เชี่ยวชาญในการชี้แจง ฉลาดในการแก้ปัญหา โดยให้ดำเนินไปตามกระบวนการและขั้นตอนของการพิจารณา และเมื่อประธานในที่ประชุมพิจารณาตัดสินใจเช่นไรให้ถือเป็นไปตามนั้น และวิธีการที่สองคือการใช้เสียงข้างมากของที่ประชุมที่พิจารณาแก้ไขปัญหาร้องเรียนนั้น

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

๔) รูปแบบการแก้ปัญหาละเมิดกฎหมายเล็กน้อยที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาร้องเรียนร้องเรียน โดย ๓ วิธีการคือ ๑) วิธีการพิจารณาคดีความต่อหน้ากัน ดังกล่าวแล้วในข้อ ๒ และข้อ ๓ ๒) วิธีการลงโทษผู้กระทำ ความผิดตามคำรับสารภาพโดยไม่มีการไต่สวน และการลงโทษในกรณีที่มีการไต่สวนตามกระบวนการที่ชอบธรรม ๓) วิธีการประนีประนอมยอมความกันทั้งสองฝ่าย

๕) รูปแบบการแก้ปัญหาร้องเรียนกรณีการลงโทษผู้กระทำผิดให้สำนึกผิด ด้วยการพิจารณาคดีความต่อหน้ากัน เช่น ที่ปรากฏตั้งเบื้องต้น รูปแบบพุทธวิธีการชำระอธิกรณ์ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาร้องเรียนนั้น ถือว่าหลักการและวิธีการทางพระพุทธศาสนา เน้นวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

๕.๒ อภิปรายผล

บุคคลผู้จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากจะเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะและคุณสมบัติตามกฎหมาย^๑ ยังต้องมีคุณลักษณะต้องห้ามในเรื่องหลักพุทธธรรม หลักอคติ ๔ มาเพิ่มเติม ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ให้ความเป็นธรรมกับประชาชน หากเป็นบุคคลที่มีอคติหรือปฏิบัติหน้าที่

^๑ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยมีอคติแล้ว จะทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเชื่อถือและความไว้วางใจจากสังคมโดยรวมได้ และบุคคลผู้ได้รับการสรรหาและการเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว จะต้องรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย โดยแบ่งภารกิจดังกล่าวนี้ (๑) ภารกิจด้านการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน^๒ (๒) ภารกิจด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^๓ (๓) ภารกิจด้านการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม^๔ การเสริมสร้างให้บทบาทตามภารกิจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงต้องอาศัยหลักพุทธธรรม หลักพรหมวิหาร ๔ มาประยุกต์ใช้เพื่อวางทิศทางและตำแหน่งขององค์กรที่พึงของประชาชนในการรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยใช้ความเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา ส่วนกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยอาศัยหลักธรรม อธิกรณสมถวิธีมาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ดังนี้

๑. ให้นำหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

๒. ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”^๕

๓. ตรวจสอบผู้ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร “ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”^๖

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงแตกต่างจากศาลที่ผลของคำพิพากษาจะมีฝ่ายแพ้ – ชนะ มีการเผชิญหน้าและมีค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการมุ่งชี้ความผิด โดยการพัฒนาระบบให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวกไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใน

^๒ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^๓ มาตรา ๓๖ - มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^๔ มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^๕ มาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

^๖ มาตรา ๔๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

การร้องเรียน และกระบวนการพิจารณาโดยเร็วเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโปร่งใสและตรวจสอบได้

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนและมีคำวินิจฉัยแล้วแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีผลบังคับต่อบุคคลหรือหน่วยงานโดยตรง แต่จะให้เป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนต่อไป ซึ่งกระบวนการขั้นตอนการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหลังจากมีข้อสรุปจากการสอบสวน มีดังนี้

๑. หากผลการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว พบว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมเหตุผล อย่างไรก็ตาม ยังเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งหากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวใหม่อีกครั้งหนึ่ง

๒. หากปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องเรียน แม้จะกระทำถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ด้วยเหตุแห่งความล้าสมัยของกฎหมาย หรือกฎ ระเบียบต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎหมาย ให้มีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ หากเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะได้รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้หน่วยงานข้างต้นปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน

๓. หากผลการสอบสวนพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องเรียน เป็นจริงตามคำร้องเรียน แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจในการลงโทษ แต่สามารถมีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้พิจารณาดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อเยียวยาความทุกข์ร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียนได้

๔. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อสั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และหากรัฐมนตรียังเพิกเฉย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไปได้

๕. เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ผู้ถูกร้องเรียน/หน่วยงานของรัฐยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินจะจัดทำ

รายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นกรณีเร่งด่วน และเปิดเผยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านสื่อต่าง ๆ

จากขั้นตอนกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายจึงยังขาดการจำแนกประเภทของปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา ดังนั้นการแบ่งแยกเรื่องร้องเรียนซึ่งเทียบได้กับการแบ่งแยกประเภทของอิทธิฤทธิ์ไว้ ๔ ประเภท คือ ๑. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทะเลาะวิวาทกันของบุคคลในสังคม (วิวาทาธิกรณ) ๒. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใส่ร้ายป้ายสีฟ้องร้องกันด้วยเรื่องอันหาเหตุมิได้ของบุคคลในสังคม (อนูวาทาธิกรณ) ๓. เรื่องร้องเรียนการละเมิดกฎหมายบ้านเมือง (อาปตตาทิกรณ) และ ๔. ปัญหาเรื่องร้องเรียนให้ลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายบ้านเมือง (กิจจาธิกรณ) ซึ่งเมื่อสามารถแบ่งประเภทของเรื่องร้องเรียนได้แล้วก็สามารถนำหลักพุทธธรรมเสริมในการแก้ไขกระบวนการแก้ไขปัญหาร้องเรียนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะเป็นการลดปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ โดยใช้ อิทธิกรณสมถวิธี ซึ่งเป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาในทางพระพุทธศาสนามีทั้งหมด ๗ ประการ (๑) วิธีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อกัน (สัมมุขาวินัย) ทำในที่พร้อมหน้าวิธีระงับต่อหน้า (๒) วิธีการไม่รับฟ้องในกรณีที่เป็นการใส่ความโดยชัดเจน (สติวินัย) (๓) วิธีการไม่ลงโทษผู้วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ (อมุพหวินัย) (๔) วิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดตามคำรับสารภาพ (ปฎิญาตกรณะ) (๕) วิธีการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ยอมรับผิด (ตัสสปาปิยสิกา) (๖) วิธีระงับวิวาทาธิกรณโดยการตัดสินตามเสียงข้างมาก (เยภุยยสิกา) (๗) วิธีการประนีประนอมยอมความกัน (ติณวัตถารกวินัย) สรุปผลการวิจัย พบว่าสามารถนำกระบวนการแก้ไขปัญหามิใช่ในทางพระพุทธศาสนา อิทธิกรณสมถวิธี ๗ ไปปรับใช้เสริมการแก้ไขปัญหาร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากการทำการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า ยังมีประเด็นที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยไปแล้วนั้นสมควรที่จะต้องมีการนำไปศึกษาค้นคว้าวิจัยต่อไป เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ละเอียดและเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านคุณลักษณะของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยหลักธรรม อคติ ๔ มาบูรณาการเสริมคุณลักษณะเรื่องดังกล่าว โดยใส่ไว้ในนโยบายชาติกล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ควรบัญญัติหลักอคติของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนคนไทยทั้งชาติ จึงควรเป็นบุคคลที่มี

ทัศนคติที่เป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย

(๒) การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดไว้ในนโยบายสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมาตรา ๑๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประชุมร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อาศัยบทบัญญัติตามกฎหมาย ดังกล่าว พิจารณาร่วมกันถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าควรมีบทบาทต่อสังคมในลักษณะแบบใดร่วมกัน เมื่อได้กรอบของบทบาทร่วมกันโดยอาศัยหลักพุทธธรรม พรหมวิหาร ๔ มาบูรณาการเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วก็จะได้รับความชัดเจนของบทบาทองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเป็นองค์กรที่มีความเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เป็นหลักธรรมเสริมหลักกฎหมายนั่นเอง

(๓) การพัฒนารูปแบบองค์กรตรวจสอบของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยอาศัยหลักธรรม อธิกรณสมถวิธี มาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงควรกำหนดไว้ในนโยบายสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยมาตรา ๑๒ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๑๕ (๕) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และมาตรา ๑๕ (๖) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระเบียบทั้งสองดังกล่าวเป็นการกำหนดกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากนำหลักธรรม อธิกรณสมถวิธี มาบูรณาการเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะการนำไปปฏิบัติ

(๑) ควรกำหนดให้มีการบรรจุแนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม หลักอคติ ๔ ไว้ในประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมทั้งมีบทอธิบายหลักการดังกล่าวไว้ท้ายประมวลจริยธรรมดังกล่าวเพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๒) ควรจัดอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทุกระดับชั้น ให้เข้าใจและซึมซับหลักพุทธธรรม หลักพรหมวิหาร ๔ ด้วยเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคนภายในองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะสะท้อนถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในกายขององค์กรที่มีความเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ที่มีต่อสาธารณชน

(๓) ควรปรับปรุงยุคหลักพุทธธรรม หลักอภินิหารธรรมวิธี ๗ ประการ เข้าไว้ใน คู่มือการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งจะเป็นหลักวิธีที่สนับสนุนการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนให้แก่สังคมไทยได้อย่างเหมาะสมกับวัฒนธรรมตะวันออก

๕.๓.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

ในประเด็นเกี่ยวกับการวิจัยในอนาคตผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการ พัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งยังต้องศึกษาต่อไป โดยประเด็นที่ ผู้วิจัยเห็นสมควรว่าจะต้องมีการศึกษา มีดังต่อไปนี้

(๑) การศึกษาวิจัยถึงคุณลักษณะที่แท้จริงของผู้ตรวจการแผ่นดินตามคุณลักษณะตาม กฎหมายและตามข้อเท็จจริง โดยผลการวิจัยอันเบื้องต้นจะสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญในชุดปัจจุบันที่บัญญัติหลักพุทธธรรมในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระโดยไม่มีอคติแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีข้อเท็จจริงตามคุณลักษณะตามกฎหมายนั้นหมายถึงบุคคลที่มีคุณสมบัติที่ ชัดเจนเป็นบุคคลประเภทใด การศึกษาต่อไปจะต้องเจาะลึกและแยกประเภทของบุคคลที่มี คุณลักษณะที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

(๒) การศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ทั้งในต่างประเทศและ ภายในประเทศ แสวงหาจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน การวางตำแหน่งของ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินให้เด่นชัด ซึ่งจะได้ภาพบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่ทำให้สังคมเกิดความสับสนกับองค์กรอื่นๆ อาทิเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจราชการประจำ กระทรวงหรือกรมต่างๆ เป็นต้น

(๓) การศึกษาวิจัยกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีสภาพ ปัญหา ควรที่จะพัฒนาขั้นตอนวิธีปฏิบัติเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น องค์กรต้นน้ำในการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะไปสู่องค์กรปลายน้ำในการแก้ไขปัญหานั้นคือ ศาล องค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือและมีอำนาจหน้าที่ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้มากกว่าศาลจึงควรแก้ไขหรือพัฒนาระเบียบการพิจารณาสอบสวนเรื่อง ร้องเรียนเพื่อจะสร้างระบบและระเบียบขึ้นมาและนำผลการวิจัยที่ได้ไปปรับปรุงเป็นคู่มือการสอบสวน ของสำนักงานต่อไป

(๔) การศึกษาวิจัยการบริหารงานภายในของผู้บริหารที่แบ่งขอบเขตภาระงานเป็นเขต พื้นที่โดยไม่ได้แบ่งภาระงานตามประเภทปัญหาของเรื่องร้องเรียนมีจุดเด่นจุดด้อยอย่างไร การ เปรียบเทียบการศึกษาเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการแบ่งภาระงานทั้งสอง ลักษณะว่ามีข้อด้วยข้อดีแตกต่างเหมาะสมกันอย่างไร