

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่องกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเพื่อการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

1) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติส่งเสริมงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 39/2559
- กฎหมายที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย
 - (1) กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ
 - (2) กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
 - (3) กลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐ
 - (4) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2) กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

- (1) เครือรัฐออสเตรเลีย
- (2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นวิธีการที่ Carolyn Boyce (2006, pp. 2-12) และ มานพ คณะโต (2550) กล่าวว่าเป็นการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจและหน้าที่ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่ตามแบบพิธี โดยต้องเตรียมประเด็นสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วนำประเด็นดังกล่าวใช้สัมภาษณ์โดยตรงกับประชากรสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์เชิงลึกมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีแนวทางในการดำเนินการ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ประชากรสัมภาษณ์ ประกอบด้วย

- 1) นักกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการบริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา
- 2) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย
- 3) อธิการสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย
- 4) บุคลากรสภาสถาบันอุดมศึกษาสาย บริหาร วิชาการ และเจ้าหน้าที่
- 5) ผู้แทนนักศึกษา สมาคมศิษย์เก่า และผู้ปกครอง

ประเด็นสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบสนทนา มุ่งประเด็นสำคัญคือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล แยกเป็นประเด็นคำถามดังนี้

- 1) ปัญหาของการบริหารจัดการสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นอย่างไร

2) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับอย่างไรกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

3) สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นอย่างไร

4) หลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศมีหลักเกณฑ์อย่างไร

5) โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลประกอบด้วยอะไรบ้าง

1.3 การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-design) เป็นการวิจัยวิธีใหม่ ซึ่งมาจากแนวคิดว่า การวิจัยที่มุ่งถึงการสร้างรูปแบบในการดำเนินการในเรื่องใดก็ตามคำตอบที่จะได้มานั้น จำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสถานะของผู้บังคับกฎหมายหรือปฏิบัติตามต้นแบบกฎหมายที่เป็นคำตอบหรือเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตาม ได้มีส่วนในการจัดทำต้นแบบนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะถ้าฟังจากการวิจัยจะได้คำตอบที่นำมาสร้างเป็นกฎหมายต้นแบบนั้นจะ มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยซึ่งอาจส่งผลทำให้เป็นคำตอบที่ไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการและความเป็นจริงของผู้มีส่วนได้เสียได้ ดังนั้นการใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมออกแบบ คำตอบก็จะทำให้เป็นงานวิจัยที่สามารถจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้มีส่วนได้เสียจะร่วมกันสร้างรูปแบบของคำตอบตามประสบการณ์ ตามปัญหาที่มีและตามความต้องการของพวกเขาซึ่งการรวบรวมข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมในการออกแบบ- ร่วมออกแบบนี้จึงเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำกฎหมายต้นแบบ และเป็นวิธีการใหม่ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจะได้ข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงกฎหมาย โดยมีแนวคิดว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์หาคำตอบตามโจทย์วิจัยนั้นส่วนหนึ่งควรมีรากฐานมาจากประสบการณ์การบังคับใช้ของกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ใช้และผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่มองเห็นปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ตนต้องการจะให้มีในกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-design) มาใช้ โดยมีกระบวนการดำเนินการในการวิจัยเรื่องนี้ ดังนี้

การรวบรวมข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบนี้เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล วิธีการวิจัยนี้

ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ กล่าวอธิบาย ว่าเป็นเทคนิคใหม่ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจะได้ ข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยมีแนวคิดที่ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยจะ นำมาใช้วิเคราะห์หาคำตอบตาม โจทย์วิจัยนั้นส่วนหนึ่งควรมีรากฐานมาจากประสบการณ์การ บังคับใช้กฎหมายของกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ใช้และผู้ถูกใช้กฎหมายที่มองเห็นปัญหาและ แนวทางแก้ไขในประเด็นที่มีความต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไข อันจะทำให้ได้คำตอบเป็น แนวทางนำไปพัฒนาปรับปรุงกฎหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังคับใช้ได้จริง

จากเหตุผลดังกล่าวการวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการนี้มาใช้ในการวิจัยปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ดั้งเดิมการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดย เล็งเห็นความสำคัญที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องจากการบังคับใช้กฎหมายหรือมีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมใน การจัดทำกฎหมายต้นแบบ เพื่อนำคำตอบที่ได้จากการใช้วิธีการนี้ไปปรับปรุงการใช้อำนาจและ หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ผู้วิจัยจึงใช้วิธี Participatory Design (PD) and Co-design ในการวิจัย โดยมีกระบวนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสีย โดยแยกประชากรเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ กับ กลุ่มผสม

กลุ่มเฉพาะ คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภา สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะ มี 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

- กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 คน
- กลุ่มที่ 2 กรรมการสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 คน
- กลุ่มที่ 3 นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 คน
- กลุ่มที่ 4 อาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 คน

ประชากรกลุ่มผสม มี 4 กลุ่ม ประชากรมาจากกลุ่มที่ 1 ถึงกลุ่มที่ 4 แต่ละกลุ่มประกอบด้วย ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสถาบันอุดมศึกษา นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 คน และอาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษา รวมกลุ่มละ 4 คน

เหตุผลของการจัดให้มีประชากร 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประชากรเฉพาะที่มีประสบการณ์ในการ ใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนั้นความ คิดเห็น และข้อเสนอแนะจึงเป็นคำตอบที่เกิดจากการร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ และปัญหาที่พบมีความเฉพาะภายในกลุ่มประชากรเฉพาะ ส่วนประชากรกลุ่มผสมเป็นกลุ่ม ประชากรที่มาจากประชากรกลุ่มเฉพาะมารวมกันเมื่อมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์

และปัญหาต่อกัน ระหว่างประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะที่แตกต่างกัน ทำให้ได้คำตอบที่เป็นข้อยุติ และเป็นที่ยอมรับของกลุ่มประชากรผสม

พื้นที่ในการจัดการมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ

การดำเนินการจัดทำ Co-Design กำหนดไว้ที่ห้องประชุม มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ขั้นตอนในการดำเนินการ

ขั้นตอนแรกใช้วิธีการโทรศัพท์แจ้งล่วงหน้าพร้อมออกหนังสือเชิญสัมมนา ร่วมออกแบบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่สอง จัดเตรียมอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้แก่ ปากกาและกระดาษ สำหรับประชากรแต่ละกลุ่มใช้ในการเขียนข้อสรุปจากการร่วมอภิปรายในกลุ่มตามประเด็นที่ผู้วิจัยกำหนดให้

ขั้นตอนที่สาม ผู้วิจัยดำเนินการแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 2 ชุด ชุดหนึ่งมี 4 กลุ่ม คือ กลุ่มประชากรเฉพาะ กับกลุ่มประชากรผสม การดำเนินการใช้เวลา 2 ช่วงคือช่วงเช้า เวลา 9.00-12.00 น. กับช่วงบ่ายเวลา 13.00-16.00 น. และให้เวลาในการนำเสนอคำตอบ กลุ่มละ 20 นาที

ขั้นตอนที่สี่ เมื่อประชากรผู้เข้าร่วมออกแบบมาพร้อมกันแล้วในช่วงเช้าเป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม และให้แต่ละกลุ่มเลือกประธานกลุ่มเพื่อทำหน้าที่รายงานผลของข้อสรุปจากการอภิปรายร่วมกันและเลขานุการกลุ่มทำหน้าที่จดข้อสรุป (ทั้งนี้ผู้วิจัยได้จัดเตรียมเจ้าหน้าที่เข้าช่วยจดข้อความแล้ว) ผู้วิจัยดำเนินการชี้แจงวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินการ พร้อมนำเสนอร่างบทบัญญัติที่ต้องการจะปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับแต่ละกลุ่มใช้เป็นประเด็นในการร่วมอภิปรายในกลุ่มของตน ในขั้นตอนนี้ประชากรมีส่วนร่วมอภิปรายกันในลักษณะของการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ต่อกันพร้อมกับสรุปประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ข้อสรุปที่เป็นคำตอบของกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มนี้จะให้ประธานกลุ่มนำเสนอในที่ประชุมร่วมกันซึ่งเป็นการยุติการมีส่วนร่วมออกแบบในช่วงเช้า

สำหรับช่วงบ่ายจะดำเนินการเช่นเดียวกับช่วงเช้าแต่ประชากรที่ร่วมออกแบบเป็นกลุ่มประชากรผสมที่แยกมาจากกลุ่มประชากรเฉพาะ โดยที่กลุ่มประชากรผสมมี 4 กลุ่มเช่นกัน กลุ่มประชากรผสมนี้ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ของแต่ละท่านจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่แตกต่างกัน และคำตอบที่ได้มาจึงเป็นคำตอบของการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการนี้ทำให้ผู้วิจัยได้คำตอบในประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายต้นแบบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ การวิจัยนำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อเป็นคำตอบสำหรับการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

3. วิธีการจัดทำร่างกฎหมาย

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อนำเอาคำตอบที่ได้มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและข้อมูลจากวิธีการวิจัยตามที่กำหนดไว้มาใช้ในการจัดทำเป็นกฎหมาย โดยมีแนวคิดที่ว่า สถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ยังประสบปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Governance) อยู่หลายประการที่เกิดจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ไม่ชอบและไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล จนก่อให้เกิดความเสียหายส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา จนทำให้มีหลายมหาวิทยาลัยถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล โดยมีหลายคดีที่สภามหาวิทยาลัยเป็นจำเลยอยู่ด้วย และที่สำคัญคือการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งคำตอบที่ได้จากการวิจัยจะทำให้ได้ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างกฎหมายต้นแบบที่จะจัดทำ ประกอบด้วย

หมวด 1 บททั่วไป โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา

หมวด 2 อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

หมวด 3 หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษา

หมวด 4 การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

หมวด 5 ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา

4. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อการศึกษาและวิจัยได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และได้จัดทำเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลแล้วจึงจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียโดยตรง เพื่อให้การวิพากษ์ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้ ซึ่งข้อเสนอแนะและวิพากษ์จากกลุ่มประชากรที่เข้าร่วมสัมมนา

ฟังความคิดเห็นนี้เป็นข้อมูลสำหรับผู้วิจัยในการนำไปปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายต้นแบบ
อีกครั้งจะทำให้ได้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตาม
หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด