

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาและวิจัยนี้มุ่งเน้นในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้คำตอบที่มุ่งต่อการนำไปใช้ในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ดังนั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจึงกำหนดวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยมีรายละเอียดของวิธีวิจัยแต่ละวิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเอกสาร เป็นการวิจัยโดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารในรูปแบบต่าง ๆ โดยแยกประเภทข้อมูลออกเป็น ดังนี้

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลเอกสารข้างต้นที่เป็นต้นตอของข้อมูล (Originality) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้เขียนหรือเจ้าของวรรณกรรมเป็นผู้ผลิตวรรณกรรมหรือเป็นวรรณกรรมที่ยังไม่มีการวิเคราะห์มาก่อน เช่น ตำบทยุทธศาสตร์ คำพิพากษาศาล รายงานการประชุม บันทึกข้อความ หนังสืออนุมัติต่าง ๆ ของทางราชการ ฯลฯ ข้อมูลประเภทนี้ผู้วิจัยจะต้องนำมาวิเคราะห์หาคำตอบเอง

ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลเอกสารระดับรองที่ไม่ใช่ต้นตอแต่เป็นข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ การตีความ และการอธิบายมาแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องนำข้อมูลมาสังเคราะห์หาคำตอบ ซึ่งการสังเคราะห์นี้อาจจะทำให้ได้รับคำตอบที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์มาแล้วหรืออาจจะแตกต่างจากการวิเคราะห์มาแล้วก็ได้ ส่วนสำคัญประการหนึ่งซึ่งผู้วิจัยจะต้องคำนึงถึงหากจะนำข้อมูลประเภทนี้มาสังเคราะห์หรือหากจะนำแนวคิดและทฤษฎีมาใช้ในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยจะต้องรู้ว่าข้อมูลที่เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีนั้นมาจากผู้วิเคราะห์ที่มีภูมิหลังอย่างไร เช่น เป็นนักวิชาการ ข้าราชการ หรือองค์กรเอกชน (Non - Governmental Organization: NGO) เพราะจะมีผลต่อแนวทางการวิเคราะห์ ซึ่งผู้วิเคราะห์ที่มีภูมิหลังแตกต่างกันอาจมีมุมมองที่ต่างกัน ไปก็ได้ ความสำคัญของการนำเอาข้อมูลทุติยภูมิมาวิเคราะห์ คือ ต้องมีการอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่เป็น

เจ้าของวรรณกรรมเพื่อเป็นการเคารพสิทธิของเจ้าของวรรณกรรม และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการละเมิดลิขสิทธิ์อีกด้วย

การวิจัยได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการวิเคราะห์ในการกำหนดขอบเขต... รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ตำรา รายงานวิชาการ และบทความวิชาการ ทั้งของไทยและต่างประเทศเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีของประเทศไทย ตลอดจนกฎหมายจัดตั้งศาลบัญชีต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารไว้ ดังต่อไปนี้

1.1 ปรัชญากฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลบัญชี

เป็นการวิจัยที่ได้รวบรวมเอาข้อมูลในเอกสารต่าง ๆ กล่าวคือ ปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลบัญชี และข้อมูลจากรายงานวิชาการ รายงานวิจัย เอกสารรายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการของประเทศไทย และต่างประเทศ ที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ โดยมี ปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ดังนี้

1) ปรัชญา

(1) ปรัชญาความยุติธรรม

2) แนวคิด

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) แนวคิดองค์กรอิสระ

3) ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

(2) ทฤษฎีองค์กร

(3) ทฤษฎีความคิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

4) หลักการ

(1) หลักนิติรัฐ

(2) หลักนิติธรรม

(3) หลักธรรมาภิบาล

(4) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

(5) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

(6) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(7) หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(8) หลักแห่งความได้สัดส่วน

1.2 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
- 6) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- 7) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- 8) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
- 9) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 10) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และได้ปรับปรุงแก้ไขเป็น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562
- 11) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 12) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 13) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 14) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561
- 15) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
- 16) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559
- 17) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.3 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- 1) ปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520)
- 2) INTOSAI Principle 50

1.4 กฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับศาลบัญชีสาธารณรัฐฝรั่งเศส

- 1) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332)

- 2) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French constitution (Article 47-2))
- 3) รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 (พ.ศ. 2350)
- 4) รัฐกฤษฎีกาหมายเลข 85 -199 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985
- 5) Public Finance Courts Code
- 6) Specific audit laws and regulations (European Court of Auditors, 2019, p. 95)

กฎหมายเกี่ยวกับศาลบัญชีสาธารณรัฐอิตาลี

1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ค.ศ. 1948 (Articles no. 81, 97, 100, 103, 108, 117 and 119 of the Italian Constitution (1948)) (พ.ศ. 2491)

2) รัฐบัญญัติเลขที่ 800 ลงวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405)

3) รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 453 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536)

กฎหมายเกี่ยวกับศาลบัญชีสาธารณรัฐตุรกี

1) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี ค.ศ. 1924 (พ.ศ. 2467), ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504), และ ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)

2) พระราชบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีฉบับที่ 6085 (Law No.6085 on Turkish Court of Accounts) ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553)

1.5 เอกสารอื่น ๆ

เอกสารอื่น ๆ ได้แก่ คำรา รายงานวิจัย รายงานการประชุมสัมมนา บทความ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาประกอบการศึกษาและยกร่างบทบัญญัติกฎหมายการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์โดยตรงจากผู้ที่มีความรู้หรือหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลบัญชีในประเทศไทย การสัมภาษณ์เชิงลึกมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันจำเป็นต่อการนำไปวิเคราะห์หาคำตอบในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างไม่มีรูปแบบ ซึ่งอาจจะเพิ่มหรือลดประเด็นสัมภาษณ์ก็ได้ โดยผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเองตามประเด็นสัมภาษณ์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1 วิธีการสัมภาษณ์

แบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้

1) การติดต่อ

ผู้วิจัยได้ใช้หนังสือนำจากหลักสูตรนิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต และการติดต่อทางโทรศัพท์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึก และนัดหมายวันและเวลาในการสัมภาษณ์เชิงลึก และการยืนยันการให้สัมภาษณ์เชิงลึก

2) การจัดทำประเด็นสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้จัดเตรียมประเด็นในการสัมภาษณ์ล่วงหน้าโดยมีการกำหนดประเด็นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะนำไปวิเคราะห์หาคำตอบของโจทย์และวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้

3) การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจะนำไปวิเคราะห์รวบรวมกับข้อมูลเอกสาร โดยมี แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ รวมทั้งกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลบัญชี รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ร่วมกันเพื่อให้คำตอบและสาระสำคัญหากจะจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี เพื่อให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นนั้นสามารถที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และคำตอบที่จะได้จากการวิเคราะห์นี้จะนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรผู้ที่เกี่ยวข้องได้วิพากษ์และให้ข้อคิดเห็นสำหรับการนำไปปรับปรุงแก้ไขคำตอบของการวิจัยต่อไป

2.2 ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก

ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 16 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับนโยบายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง พนักงานอัยการ เลขาธิการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม นักกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. พนักงานคดีของศาลปกครอง นิติกรกรมชลประทาน เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกรองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ส.

ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก ได้มาจากการกลุ่มตัวอย่างเจาะจง (Purposive sampling)

2.3 ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเชิงสนทนาระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี โดยกำหนดไว้และมอบให้ประชากรสัมภาษณ์เป็นการล่วงหน้า แยกเป็นประเด็นคำถาม มี 8 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) ความคิดเห็นต่อการตรวจสอบเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ในแง่ของประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ปัญหา อุปสรรค

2) ความคิดเห็นในการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
อย่างไร

3) เหตุที่ทำให้ปัญหาการใช้เงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐมีการทุจริตมาก

4) ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแบบการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใหม่
โดยการใช้รูปแบบของศาลบัญชี (“ศาลบัญชี” หมายความว่า ศาลที่พิจารณาคดีเกี่ยวข้องการ
ตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้
โดยไม่ชอบ และมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำบัญชีและการจ่ายงบประมาณของรัฐทั้ง
ส่วนกลาง ทั้งองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ มีสถานะเป็นอิสระ
จากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง โดยมีอำนาจมีคำสั่ง
ปลดเจ้าพนักงานบัญชีจากความรับผิดชอบในบัญชี และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐ และมีอำนาจ
ควบคุมการทำงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายด้วย)

5) ในกรณีของการจัดตั้งศาลบัญชี โครงสร้างของศาลบัญชีประกอบด้วย

(1) เป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลปกครอง

(2) มี 2 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลสูงสุด

(3) องค์คณะตุลาการ จำนวนตุลาการที่เป็นองค์คณะ

(4) คุณสมบัติพิเศษของตุลาการ

(5) ตุลาการสมทบ

(5.1) คุณสมบัติ

(5.2) เป็นหนึ่งในองค์คณะ

(6) อัยการเฉพาะศาลบัญชีสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

6) ประเภทคดี

(1) คดีเกี่ยวกับการพัสดุดำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ
ภาครัฐ พ.ศ. 2560

(2) คดีเกี่ยวกับการทุจริตการรับเงินภาษีหรือเงินรายได้

(3) คดีเกี่ยวกับการทุจริตการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

(4) อื่น ๆ

7) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชี แยกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) ทำหน้าที่เหมือนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (หน้าที่และอำนาจตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในกฎหมาย)

(2) ทำหน้าที่เป็นตุลาการพิจารณาคดี

8) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Designs, Co-Design)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ซึ่งวิธีการจัดทำเป็นกฎหมายที่คืบหน้าสมควรที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมกันออกประเด็นแบบกฎหมาย ในฐานะที่จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อจะทำได้ต้นแบบกฎหมายที่มีได้มาจากผู้วิจัยเท่านั้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ในบริบทของการวิจัยทางกฎหมาย คือ การที่ผู้วิจัยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กับกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้เข้ามีส่วนร่วมในการออกแบบสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมาย ที่เห็นว่าควรจะให้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งวิธีการนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีการนำไปใช้เป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่มุ่งต่อการจัดทำเป็นต้นแบบ หรือรูปแบบ (Model) จากการวิจัย

สำหรับการวิจัยนี้ได้้นำเอาแนวคิดการวิจัยของศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2560, หน้า 11) ที่กล่าวว่า การวิจัยหรือดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยผู้วิจัยมีหน้าที่ในการนำเอาคำตอบจากการใช้วิธีวิจัยนี้ไปวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการวิจัยด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้สำหรับการจัดทำกฎหมายให้เป็นกฎหมาย ที่เหมาะสมต่อการบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัด ในการบังคับใช้และการปฏิบัติตามเพราะกฎหมายมักมุ่งเน้นไปสู่การบังคับและมีกำหนดโทษที่จะทำให้มีการยอมทำตามเพราะกลัวการถูกลงโทษจึงส่งผลให้มีการพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นประโยชน์ในแง่ของการตีความ กฎหมายที่ดีจึงควรจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถบังคับใช้ได้จริงด้วยเหตุนี้ การจัดทำกฎหมายต้นแบบของ

การวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาใช้โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการ ดังนี้

3.1 การกำหนดกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสีย

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ และกลุ่มผสม ดังนั้น ประชากรที่จะอยู่ในแต่ละกลุ่ม จึงประกอบด้วย

ประชากรกลุ่มเฉพาะ มี 4 กลุ่ม รวม 16 คน คือ





- 1) หน่วยงานที่รับเรื่องต่อจาก สตง. (ป.ป.ช. ป.ป.ท. ศาลปกครอง) จำนวน 4 คน
- 2) หน่วยตรวจสอบ (ผู้บริหารระดับต้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

จำนวน 4 คน

- 3) หน่วยรับตรวจ (ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจ) จำนวน 4 คน

- 4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (องค์กรเอกชนต่อต้านการทุจริต นักบัญชี) จำนวน 4 คน

กลุ่มประชากรเฉพาะมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะร่วมกันอภิปรายแสดงความคิดเห็นและความต้องการที่จะให้มีในสารบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ตามแต่ประสบการณ์ที่มีอยู่ ดังนั้น ต้นแบบที่จะได้จึงมาจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มเฉพาะ ซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันก็ได้ (ดูภาพประกอบที่ 3.1)

กลุ่มเฉพาะ 1	กลุ่มเฉพาะ 2	กลุ่มเฉพาะ 3	กลุ่มเฉพาะ 4
			

ภาพประกอบที่ 3.1 ประชากรกลุ่มเฉพาะ





ประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 หน่วยงานที่รับเรื่องต่อจาก สตง.

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 หน่วยตรวจสอบ

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 หน่วยรับตรวจ

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กลุ่มประชากรผสม มี 4 กลุ่ม เป็นการแยกประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มผสม ดังนั้นกลุ่มผสมจึงมีประชากรจาก หน่วยงานที่รับเรื่องต่อจาก สตง. หน่วยตรวจสอบ หน่วยรับตรวจ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีหลักการและเหตุผลของการมีกลุ่มผสม คือ การให้ผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสบการณ์แตกต่างกันมาร่วมอภิปรายตามความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายซึ่งอาจสอดคล้องกันหรือแตกต่างกันก็ได้แต่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมีข้อสรุปของกลุ่ม (ดูภาพประกอบที่ 3.2)

กลุ่มผสม 1	กลุ่มผสม 2	กลุ่มผสม 3	กลุ่มผสม 4
			

ภาพประกอบที่ 3.2 ประชากรกลุ่มผสม

3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ

การเตรียมความพร้อม ด้วยการกำหนดประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ในแต่ละส่วนงานและมีหนังสือเชิญประชากรให้เข้ามีส่วนร่วมออกแบบ สำหรับสถานที่เป็นห้อง สำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ในการออกแบบประกอบด้วย กระดาษสำหรับเขียนคำตอบเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มทุกกลุ่ม ปากกาสำหรับเขียนคำตอบ

การดำเนินการ แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงเช้า เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 กลุ่ม ช่วงบ่าย เป็นกลุ่มประชากรผสม 4 กลุ่ม ทั้ง 2 ช่วงแม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกันแต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อที่จะให้ออกแบบเดียวกัน การดำเนินการทั้ง 2 ช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่นำเสนอคำตอบของกลุ่มตนต่อที่ประชุม โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการมี ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดประเด็นที่เป็นหัวข้อสำหรับให้กลุ่มประชากรที่กำหนดไว้ร่วมออกแบบตามหัวข้อที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 2 ให้แต่ละกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มในชุดแรก แยกกันดำเนินการร่วมออกแบบ ด้วยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปรายร่วมกัน พร้อมหาข้อยุติของคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นที่กำหนดไว้ โดยมีผู้วิจัยอยู่ประจำแต่ละกลุ่ม ที่น่าจะอำนวยความสะดวกในการจัดเนื้อความที่ได้จากการออกแบบของแต่ละกลุ่ม เป็นคำตอบจากการตกลงร่วมกันภายในกลุ่มนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ 3 ให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะ นำเสนอรูปแบบที่จัดทำขึ้นมาแล้วต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังและรับรู้รูปแบบของกลุ่มตน

การดำเนินการขั้นตอนที่ 1-3 จะใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง ซึ่งโดยปกติจะเป็นช่วงเช้า

ขั้นตอนที่ 4 จัดกลุ่มประชากรใหม่อีกครั้งเป็นกลุ่มประชากรผสมที่มาจากตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะมารวมเป็นกลุ่มใหม่ได้ 4 กลุ่มและดำเนินการเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1-3

ขั้นตอนนี้จะใช้เวลาเท่ากับขั้นตอนที่ 1-3 คือ ประมาณ 2 ชั่วโมง ดังนั้น การดำเนินการจึงเป็นช่วงบ่ายในวันเดียวกันเพื่อจะได้ความต่อเนื่องของความคิด เมื่อได้คำตอบของรูปแบบมาแล้ว ผู้แทนกลุ่มจะนำเสนอแบบที่ร่วมกันจัดทำโดยเสนอต่อที่ประชุมเช่นเดียวกับการดำเนินการในช่วงเช้า

โดยคำตอบที่ได้จากกลุ่มประชากรชุดที่ 1 และชุดที่ 2 นี้ผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบในรูปแบบของตารางเปรียบเทียบ และวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบที่จะเป็นการยืนยันสาระสำคัญของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีต่อไป

3.3 การวิเคราะห์ผลการทำ Co-Design

คำตอบที่ได้มาจากการทำ Co-Design ของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม จะนำมาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างกลุ่มตามประเด็นที่การวิจัยได้มาในเบื้องต้น และแสดงด้วยตารางเปรียบเทียบคำตอบกลุ่มเฉพาะ

คำตอบที่ได้มาจากการทำ Co-Design ของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม จะนำมาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างกลุ่มตามประเด็นที่การวิจัยได้มาในเบื้องต้น และแสดงด้วยตารางเปรียบเทียบคำตอบกลุ่มผสม

คำตอบจากการเปรียบเทียบผลการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะ กับ กลุ่มผสมจะนำมาเปรียบเทียบอีกครั้งและแสดงด้วยตารางเปรียบเทียบคำตอบระหว่างกลุ่มเฉพาะ กับ กลุ่มผสม แล้วนำผลการเปรียบเทียบนั้นไปเปรียบเทียบกับคำตอบของการวิจัยที่เป็นร่างประเด็นในกฎหมายที่จะจัดทำเพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมือนและความแตกต่าง เพื่อการวิจัยจะได้วิเคราะห์เป็นข้อยุติในประเด็นที่สมควรจะให้มืออยู่ในบทบัญญัติกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นมา

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยฉบับนี้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ซึ่งการวิจัยได้นำเอาผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้อมูลจากการทำ Co-Design ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นวิธีวิทยาการวิจัย มาร่วมกันวิเคราะห์ เพื่อหาคำตอบที่เป็นประเด็นสำคัญที่จะให้มืออยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นมา ซึ่งมิโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย ชื่อศาล และ ศาลสังกัด คำนิยาม ประเภทคดีที่ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีพิจารณาพิพากษา องค์คณะผู้พิพากษา ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ เขตอำนาจศาล ระบบการพิจารณา กระบวนการพิจารณา การบังคับคดี และกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นมาเป็นกฎหมายที่เป็นต้นแบบหมายความว่า เป็นกฎหมายที่สามารถใช้เป็นแบบอย่างในการตราเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ หรือ เป็นต้นแบบกฎหมายที่สามารถใช้ในการประยุกต์สู่การตราเป็นกฎหมายใช้บังคับได้

5. วิธีการจัดทำร่างกฎหมาย

ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีนั้น การวิจัยกำหนดการตรวจสอบหลักการจัดทำกฎหมายโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ได้กำหนดว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง”

2) ตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศข้อ 3 กำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีบัญชีในศาลบัญชีที่เป็นศาลชำนาญพิเศษ พิจารณาเฉพาะคดีบัญชีเป็นการเฉพาะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีความยุติธรรม

3) ตรวจสอบความถูกต้องตามพระราชบัญญัติการตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เป็นการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี เมื่อผู้วิจัยได้จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีแล้วเสร็จ และนำเสนอเป็นข้อค้นพบของงานวิจัยเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้วิพากษ์และเสนอแนะความคิดเห็น เพื่อให้ผู้วิจัยได้นำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้ตัวกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดที่จะนำไปใช้บังคับต่อไป

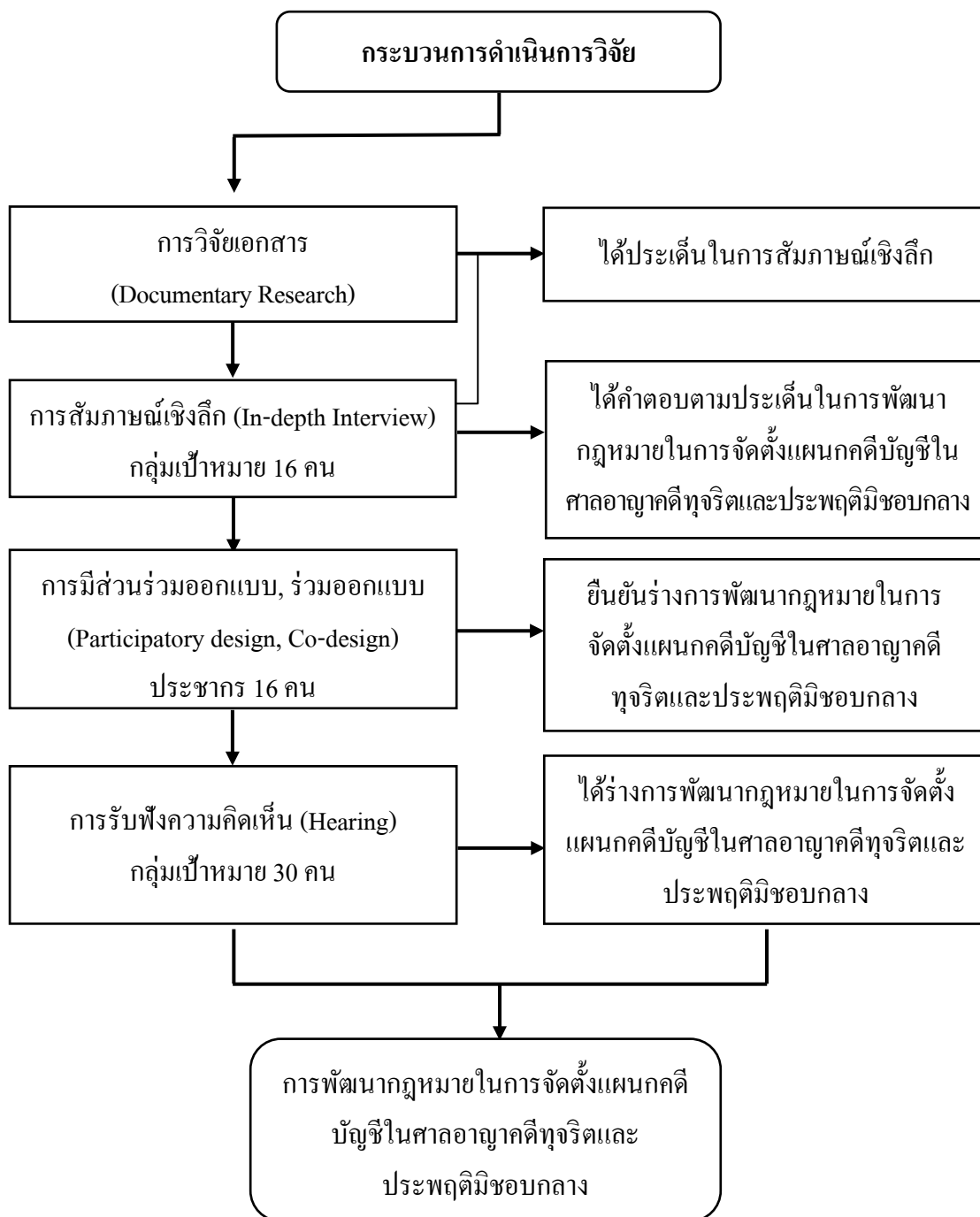
ประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี เป็นผู้พิพากษา ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาค ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ข้าราชการสำนักงานศาลปกครอง กรรมการสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ นักกฎหมาย ทนายความ และองค์กรภาคประชาชน ต่อต้านการทุจริต กำหนดไว้ประมาณ 30 คน

ข้อมูลที่ได้มาจากการวิพากษ์ (Comment) และข้อเสนอแนะจากการทำ Hearing นี้ การวิจัยจะนำมาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงร่างกฎหมายต้นแบบให้มีความสมบูรณ์

7. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี

จากวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้ได้คำตอบตามที่การวิจัยนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์การวิจัยอันเป็นผลผลิต (Output) ของการวิจัย คือ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี โดยมีกระบวนการดำเนินการ เป็นข้อสรุป ดังนี้

การจัดทำร่างต้นแบบกฎหมายได้นำปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และคำตอบจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มาใช้ในการจัดทำประเด็นกฎหมายที่จะให้มีในบทบัญญัติกฎหมายต้นแบบ เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบประเด็นกฎหมายด้วยวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-design) และเมื่อได้คำตอบเป็นตัวร่างกฎหมายต้นแบบแล้ว จึงนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เมื่อปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งจะทำให้ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ที่มีความสมบูรณ์ซึ่งสามารถสรุปกระบวนการวิธีวิทยาการวิจัย ได้ดังนี้ (ดูภาพประกอบที่ 3.3)



ภาพประกอบที่ 3.3 กระบวนการวิธีวิทยาการวิจัย