

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย
โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ
สามารถตรวจสอบได้ ได้กำหนดวิธีการวิจัย ดังนี้

1. รูปแบบการวิจัย
2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล
3. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

รูปแบบการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้เทคนิค
การเก็บและรวบรวมข้อมูล 3 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมา
วิเคราะห์เอกสารโดยมุ่งตอบคำถามการวิจัยว่า ในการเสริมสร้างจริยธรรมของ
ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ
สามารถตรวจสอบได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
มาตรา 78 โดยเฉพาะข้อ 3 ที่กำหนดว่า “การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ
สามารถตรวจสอบได้” นั้นถูกเสริมสร้างโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่
อย่างไร โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร วารสาร หนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่เป็นเอกสาร
ราชการ ซึ่งประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำพิพากษา
ของศาลปกครองสูงสุด มาทำการแจกแจง แยกแยะ สังเคราะห์และจัดหมวดหมู่
ออกเป็น 4 ประเภท คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่ากระทรวงมหาดไทย

กระทำการ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด โดย (1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) กระทำการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น และ (4) ดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำผลของคำพิพากษาแต่ละประเภทมาทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ

2. การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพในฐานะเป็นผู้แทนของส่วนราชการ โดยการสัมภาษณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า เลขานุการกรมหรือผู้แทนเลขานุการกรม และหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานกฤษฎีกา เป็นต้น โดยผู้ศึกษาจะยึดประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) โดยผู้วิจัยจะสังเกตสถานการณ์ ในเรื่องลักษณะและพฤติกรรมการทำงาน การพูดจาโต้ตอบ อารมณ์ และความรู้สึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งบรรยากาศและสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่แวดล้อมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เช่น โต๊ะทำงาน ตู้หนังสือ เป็นต้น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

1. ประชากร คือ กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ในกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน 8 กรม เป็นหน่วยศึกษา (unit of analysis) ประกอบด้วย

- 1.1 สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย
- 1.2 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 1.3 กรมการปกครอง
- 1.4 กรมการพัฒนาชุมชน
- 1.5 กรมที่ดิน

1.6 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.7 กรมโยธาธิการและผังเมือง

1.8 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ไม่คำนึงถึงความน่าจะเป็น (non-probability sampling) และใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive หรือ judgmental sampling) พร้อมทั้งใช้เทคนิคในการสุ่มตัวอย่างแบบอาศัยความสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลที่ถูกเลือกเป็นตัวอย่าง (snowball) ทั้งนี้ เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนประชากร อย่างแท้จริง โดยคัดเลือกจากกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมที่ดำเนินการอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษามากที่สุดจำนวน 6 กรม ตามตารางที่ 6 ซึ่งผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการเจนนับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดด้วยผู้วิจัยเอง พบว่า มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ศาลปกครองเริ่มเปิดดำเนินการมาจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 มีจำนวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย 760 คดี ดังปรากฏใน ตาราง 5

ตาราง 5

สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามกรมและหน่วยงานเทียบเท่ากรม ในกระทรวงมหาดไทยที่ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่ศาลปกครองเปิด ทำการจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

กรมและหน่วยงานเทียบเท่ากรม	จำนวนคดี	คิดเป็นร้อยละ
สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย	55	7.23
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	250	32.89
กรมการปกครอง	126	16.57
กรมการพัฒนาชุมชน	-	0.00
กรมที่ดิน	291	38.28
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	-	0.00
กรมโยธาธิการและผังเมือง	15	1.97
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	23	3.02
รวม	760	100.00

ที่มา. จาก สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุดจำแนกตามกรมและหน่วยงานเทียบเท่ากรมในกระทรวงมหาดไทยที่ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553, โดย สำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป., เอกสาร-อัดสำเนา.

ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลจำนวนคดีแล้วเสร็จของปกครองสูงสุด จำแนกตามกรมและหน่วยงานเทียบเท่ากรม ในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ซึ่งพบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 760 คดี กรมที่ถูกฟ้องคดีมากที่สุด คือ กรมที่ดิน จำนวน 291 คดี คิดเป็นร้อยละ 38.28 รองลงมา คือ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 250 คดี คิดเป็นร้อยละ 32.89 และกรมที่ถูกฟ้องคติน้อยที่สุดคือ

กรมโยธาธิการและผังเมือง จำนวน 15 คดี คิดเป็นร้อยละ 1.97 ส่วนกรมที่ไม่ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสูงสุดเลย คือ กรมพัฒนาชุมชนและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้น กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้จึงประกอบด้วย 6 กรม ดังต่อไปนี้

2.1 สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

2.2 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2.3 กรมการปกครอง

2.4 กรมที่ดิน

2.5 กรมโยธาธิการและผังเมือง

2.6 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม เป็นหน่วยงานไม่อาจให้ข้อมูลด้วยตนเองได้จึงต้องเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) คือ ผู้แทนของส่วนราชการเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า กรมในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย

1. สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย คือ หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรีหรือรองหัวหน้า เลขานุการสำนักงานรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนนิติการ
2. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการกองกลางและผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
3. กรมการปกครอง คือ อธิบดีกรมการปกครองหรือรองอธิบดีกรมการปกครอง เลขานุการกรมการปกครองและผู้อำนวยการสำนักสอบสวนและนิติการ
4. กรมที่ดิน คือ อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดิน เลขานุการกรมที่ดินและผู้อำนวยการสำนักนิติการ
5. กรมโยธาธิการและผังเมือง คือ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือรองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เลขานุการกรมโยธาธิการและผังเมืองและผู้อำนวยการกองนิติการ

6. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขานุการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองกฎหมายและทะเบียนท้องถิ่น

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ คือ

1. เครื่องบันทึกเสียงขนาดเล็ก (MP3)
2. กล้องถ่ายภาพนิ่ง
3. แบบบันทึกข้อมูลด้วยการเขียนและปากกา
4. แบบสัมภาษณ์ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

แบบสัมภาษณ์เรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการใน
กระทรวงมหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ประกบด้วยข้อคำถามต่าง ๆ ดังนี้

1. ในความคิดของท่าน การควบคุมฝ่ายปกครอง คือควบคุมใครและอย่างไร
2. ในความคิดของท่าน ศาลปกครองมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ อย่างไร
3. ในความคิดของท่าน คำสั่งทางปกครอง คือคำสั่งอะไร อย่างไร
4. ในความคิดของท่าน สัญญาทางปกครอง คืออะไร อย่างไร
5. ในความคิดของท่านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการ
หมายถึงส่วนราชการต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร
6. ในความคิดของท่าน การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของ
ส่วนราชการหมายถึง ส่วนราชการต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร

7. ท่านคิดว่า การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบของส่วนราชการ มีความเหมือนกัน หรือแตกต่างกัน และมีความเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

8. ในความคิดของท่านผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเสริมสร้างจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการของท่านได้หรือไม่ อย่างไร

9. ในความคิดของท่านผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเสริมสร้างจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการของท่าน ได้หรือไม่ อย่างไร

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ จากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีหรือรองอธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากรม เลขาธิการกรมและผู้อำนวยการสำนักงานนิติการ ส่วนราชการละ 3 คน ดังนี้

1.1 ก่อนเริ่มทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ติดต่อขอให้โครงการปรัชญาคุณภูมิบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ออกหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลโดยขออนุญาตเข้าสัมภาษณ์แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

1) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ขอเข้าสัมภาษณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวง ผู้บริหารกองกลางและผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย รวม 3 คน

2) กรมการปกครอง ขอเข้าสัมภาษณ์ อธิบดีกรมการปกครองหรือรองอธิบดี เลขาธิการกรมการปกครองและผู้อำนวยการสำนักสอบสวนและนิติการ รวม 3 คน

3) กรมที่ดิน ขอเข้าสัมภาษณ์ อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดี เลขานุการกรมที่ดินและผู้อำนวยการสำนักนิติการ รวม 3 คน

4) กรมโยธาธิการและผังเมือง ขอเข้าสัมภาษณ์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือรองอธิบดี เลขานุการกรมโยธาธิการและผังเมืองและผู้อำนวยการกองนิติการ รวม 3 คน

5) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอเข้าสัมภาษณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือรองอธิบดี เลขานุการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น รวม 3 คน

ในหนังสือถึงปลัดกระทรวงดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าขอสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการของ สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ว่าเกี่ยวข้องกับคดีหรือไม่ ครั้นเมื่อไปส่งหนังสือด้วยตนเองจึงได้ แจ้งด้วยวาจากับเจ้าหน้าที่ที่รับหนังสือว่า มีความประสงค์จะขอสัมภาษณ์ หัวหน้าส่วนราชการ สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยด้วย เจ้าหน้าที่รับเรื่อง จึงแนะนำให้ผู้วิจัยไปพบผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา ได้ชี้แจงเป็นสองเรื่องว่า (1) ในส่วนของสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้รับคำชี้แจงว่า ส่วนราชการนี้แม้ว่าจะมีฐานะเป็นกรมแต่ก็ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีความใด ๆ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถูกฟ้องคดีก็จะส่งเรื่องให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ (2) ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ผู้อำนวยการกองกลางไม่ได้มีบทบาทใด ๆ เกี่ยวกับคดีความไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลอื่น

ผู้วิจัยจึงได้ใช้เทคนิคในการสุ่มตัวอย่างแบบอาศัยความสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลที่ถูกเลือกเป็นตัวอย่าง (snowball) โดยได้สอบถามเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาว่าเมื่อผู้อำนวยการกองกลางไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดี มีผู้บังคับบัญชาตำแหน่งอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีของศาลปกครองอีกหรือไม่ อย่างไร จึงได้รับคำแนะนำว่า ถ้ามีคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่ฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อกองกลางรับเรื่องแล้วจะส่งต่อไปยังกองการเจ้าหน้าที่โดยตรงจึงแนะนำว่าควรจะสัมภาษณ์ผู้อำนวยการการเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นชอบด้วยจึงได้ไปทำหนังสือมาใหม่

ดังนั้น จึงไม่นับสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนราชการที่จะศึกษา ทำให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลดลงจากเดิม 18 คน (กรมละ 3 คน) เหลือเพียง 15 คน และได้รับคำแนะนำเพิ่มเติมว่าควรจะทำหนังสือถึงอธิบดีแต่ละกรมโดยตรง จะมีโอกาสได้เข้าสัมภาษณ์เร็วกว่า เพราะจากกระทรวงต้องสั่งการไปที่กรมอีกทอดหนึ่ง ผู้วิจัยจึงกลับมาขอหนังสือจากโครงการฯ อีกครั้งหนึ่ง โดยให้ทำถึงอธิบดี ทั้ง 5 กรม แล้วนำส่งด้วยตนเองทุกกรมและขอโอกาสนัดหมายเข้าสัมภาษณ์ ซึ่งทุกกรมก็ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์และร่วมมืออย่างดียิ่งในการให้ข้อมูล

1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ส่งแบบสัมภาษณ์ให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทราบล่วงหน้า และเตรียมเครื่องมือประกอบการสัมภาษณ์ เช่น กระดาษจดบันทึก ปากกา เครื่องบันทึกเสียง กล้องบันทึกภาพ ก่อนถึงกำหนด เวลา นัดหมาย ผู้วิจัยจะไปถึงที่นัดหมายก่อนเวลาอย่างน้อย 1 ชั่วโมง สถานที่นัดสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในวิจัยครั้งนี้ คือ ห้องทำงานของทุกคน เช่น ห้องทำงานของรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายสุรพล พงษ์ทัตศิริกุล) ห้องทำงานของอธิบดีกรมการปกครอง (นายมงคล สุระสัจจะ) เป็นต้น เมื่อถึงกำหนดนัดหมายผู้วิจัยได้รับอนุญาตให้เข้าไปในห้องทำงานแล้วแนะนำตัวโดยใช้นามบัตรประกอบ ก่อนสัมภาษณ์ได้ขออนุญาตบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ด้วยซึ่งทุกคนก็อนุญาตให้บันทึกเสียงได้

จากการลงเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามครั้งแรกที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและครั้งที่สองที่กรมที่ดิน พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางตำแหน่งมีความเกี่ยวข้องกับคดีของศาลปกครองน้อยมาก เช่น ตำแหน่งเลขานุการกรม ส่วนตำแหน่งที่เกี่ยวข้องมากก็ คือตำแหน่งผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงได้เพิ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีตำแหน่งผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ด้วย พร้อมกับได้สอบถามเพิ่มเติม (snowball) ว่า มีผู้รู้เกี่ยวกับเรื่องที่วิจัยคนอื่นอีกหรือไม่ ก็ได้รับคำแนะนำตามสมควร เช่น กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกิดจากการแนะนำ (snowball) ด้วย สรุปแล้วมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 20 คน จำแนกตามกรมต่าง ๆ ดังนี้

ตาราง 6

ตารางแสดงจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงมหาดไทยจำแนกตามกรม

ลำดับ	ส่วนราชการ	จำนวน/คน	หมายเหตุ
1.	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	3	-
2.	กรมการปกครอง	4	-
3.	กรมที่ดิน	5	-
4.	กรมโยธาธิการและผังเมือง	4	-
5.	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	4	-
รวม		20	

1.3 เมื่อสัมภาษณ์แต่ละคนเสร็จแล้ว ก่อนจะเดินทางกลับผู้วิจัยต้องตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลทั้ง จากการจดบันทึกและจากการบันทึกเสียงโดยเปิดฟังก่อน เพื่อตรวจสอบว่ามีประเด็นใดตกหล่นหรือไม่ หรือมีประเด็นใดที่ยังไม่ได้ถามบ้าง หากมีจะได้ขอกลับเข้าไปสัมภาษณ์เพิ่มเติม นอกจากนั้นยังทำการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กับข้อมูลที่ได้จากแหล่งอื่น เช่น จากเอกสารราชการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มาถูกต้องหรือไม่ โดยตรวจสอบเพิ่มเติมกับเอกสารที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้มาซึ่งจะเป็นเอกสารเกี่ยวกับการให้บริการ การดำเนินงานของกรม เช่น คู่มือการสอบสวนทางวินัย คู่มือจริยธรรม เป็นต้น และยังถือเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกพร้อมกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เมื่อกลับถึงที่พักก็เร่งดำเนินการถอดคำบันทึกเสียงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเร็วที่สุด

1.4 เมื่อได้เอกสารการถอดคำบันทึกเสียงแล้วก็ทำการวิเคราะห์ทันทีโดยไม่ได้รอนจนได้ข้อมูลครบ เพราะสามารถวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูล (typological analysis) ก่อนได้ เช่น กรมที่ดินเป็นกรมแรกที่สัมภาษณ์ได้ครบทุกคนในวันเดียวคือวันที่ 28 เมษายน 2554 ก็สามารถวิเคราะห์ว่ากรมที่ดินมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง จริยธรรมของกรมที่ดินในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อย่างไร หรือในกรณีกรมการปกครองวันแรกสัมภาษณ์ได้เพียงคนเดียว คือนายทรงพล ใจกริ่ม เลขาธิการกรมการปกครอง เมื่อถอดคำบันทึกเสียงเสร็จแล้วก็วิเคราะห์แยกแยะความคิดเห็นในแต่ละประเด็นทันที เป็นต้น

2. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยจะสังเกตการณ์ทำงาน พบว่าบนโต๊ะทำงานของผู้อำนวยการสำนักกฎหมายหรือนิติการ มักจะมีหนังสือรวมคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและหนังสือตอบข้อหารือของกฤษฎีกา แสดงว่ามีการใช้ศึกษา พิจารณาประกอบการทำงาน ดังนั้น จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ถูกนำไปใช้ปฏิบัติงานซึ่งจะเป็นการ ตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายปกครองก่อนมีการทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเสริมสร้างจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ตามกฎหมาย

อนึ่ง สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร เช่น รองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือรองอธิบดี กลับไม่พบเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่าข้าราชการตำแหน่งประเภทผู้บริหารสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาค้นคว้าหาข้อมูลให้ได้อยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องค้นคว้าด้วยตนเอง

3. การวิเคราะห์เอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนใหญ่โดยศึกษาค้นคว้าเอกสาร คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ลงไว้ในเว็บไซต์ของศาลปกครอง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก เลือกคดีที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการและวิเคราะห์ให้เห็นว่าคดีนั้น ๆ เสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้หรือไม่อย่างไร

การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ได้ดำเนินการ ดังนี้

3.1 คัดเลือกคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจากเว็บไซต์ศาลปกครอง โดยคำว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเป็นส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย แล้วพิมพ์แยกออกมาทุกคดี

3.2 นำทุกคดีที่แยกออกมาแล้วมาแยกประเภทย่อยเป็น 4 ประเภท คือ คดีที่ กระทรวงมหาดไทยถูกพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำการโดย

3.2.1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.2.2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3.2.3 กระทำการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น

3.2.4 ดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3 นำทุกคดีในแต่ละกลุ่ม (ทั้ง 4 กลุ่ม) พิจารณาคดีใดที่ศาลวินิจฉัยแล้ว พบว่าคำวินิจฉัยนั้นมีส่วนเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ มีความชัดเจน เป็นเหตุเป็นผลและอธิบายได้

3.4 นำแต่ละคดีมาย่อ ให้สั้นลงโดยให้ได้ความหมายครบถ้วน (คุ้ยคดี คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในภาคผนวก) แล้วนำข้อมูลจากคดีที่ย่อแล้วมาจัดทำลงในตาราง

3.5 นำแต่ละคดี ที่คัดเลือกแล้วมาแยกแยะลงตาราง 5 แถว เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ซึ่งประกอบด้วย

3.5.1 คดีหมายเลขแดงที่ อ...../.....

3.5.2 ข้อเท็จจริง

3.5.3 ผลของคำสั่งของเจ้าหน้าที่

3.5.4 คำวินิจฉัยของศาล

3.5.5 คำพิพากษา (ดูตาราง 12 ถึง 20)

3.6 วิเคราะห์โดยการบรรยายให้เห็นว่าคำวินิจฉัยแต่ละคดีเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

4. การตรวจสอบความตรง (validity) ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยได้รับความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้ช่วยตรวจทานการวิเคราะห์ นอกจากนั้น การตรวจสอบความเที่ยง (reliability) ได้รับการตรวจสอบโดยดูจากคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคน และพบว่าได้ตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกัน