

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาทางวิจัย

คดีปกครองเป็นคดีที่มีความสำคัญ มีผลกระทบต่อรัฐและประชาชน คดีปกครองเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ¹ ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งสำนักงานคดีปกครอง ขึ้นในสำนักงานอัยการสูงสุด ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการตามภาระหน้าที่ และตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน คดีปกครองซึ่งใช้หลักกฎหมายมหาชนเป็นคดีที่มีความแตกต่างจากคดีแพ่ง คดีอาญา ซึ่งในคดีแพ่ง คดีอาญา ใช้หลักกฎหมายเอกชน คดีปกครองจะใช้หลักกฎหมายมหาชนในการพิจารณา ตัดสินคดี แตกต่างกับศาลยุติธรรมที่ใช้หลักกฎหมายเอกชนในการพิจารณา ตัดสินคดี และระบบศาลทั้งสอง (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) นั้นก็แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา คู่ความในคดีต่างมีหน้าที่นำสืบพยานต่อศาล ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงกรรมการตัดสิน ส่วนในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลต้องทำหน้าที่

¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 “ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่ง มิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้”

ไต่สวนพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองศาลแล้วตัดสิน ไม่ได้ปล่อยให้คู่กรณีนำสืบพยานหลักฐานกันเองแต่เพียงฝ่ายเดียว และคดีปกครองเป็นคดีที่มีความสำคัญ บางคดีทุนทรัพย์มีจำนวนหลายแสนล้านบาท เป็นคดีที่มีผลกระทบต่อรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม เช่น คดีปราสาทเขาพระวิหาร² คดีมาบตาพุด³ ฯลฯ หรือแม้กระทั่งการที่มหาวิทยาลัยจะออกข้อบังคับในการทำวิทยานิพนธ์ หากเป็นข้อพิพาทขึ้นมา ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁴

ดังนั้น ในการดำเนินคดีปกครองตามภาระหน้าที่ และตามกฎหมายพนักงานอัยการ จะต้องมีความรู้ในหลักกฎหมายมหาชน และวิธีดำเนินคดีปกครอง ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชนที่พนักงานอัยการคุ้นเคยเนื่องจากการศึกษาเล่าเรียน และปฏิบัติงานโดยสิ้นเชิง

ณ ปัจจุบัน พบว่า พนักงานอัยการ ผู้ทำคดีปกครองยังไม่มีความรู้ในคดีปกครอง ซึ่งใช้หลักกฎหมายมหาชนทำงานโดยยึดติดกับรูปแบบการทำงานแบบเดิม ไม่มีหลักและแนวปฏิบัติในการทำงานที่ถูกต้อง ไม่มีแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนให้ศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบ และการสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนเนื่องจากการโยกย้ายงาน ทำให้การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การที่จะกล่าวในรายละเอียด จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงที่มาในการเข้ามาเป็นพนักงานอัยการ ในเบื้องต้นพอสังเขปก่อน กล่าวคือ พนักงานอัยการ ถูกสร้าง และพัฒนามาจากกฎหมายเอกชน การที่ผู้ที่จบการศึกษาในด้านกฎหมาย จะเข้ามารับราชการเป็นข้าราชการอัยการได้ ต้องจบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และหลักสูตรเนติบัณฑิตไทย⁵ ซึ่งในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต และเนติบัณฑิตไทย จะเน้นการเรียนการสอนแต่กฎหมายเอกชนเป็นหลัก โดยจะเน้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้เน้นเนื้อหาของหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักในเรื่องบริการสาธารณะ หรือการกระทำทางปกครอง กฎหมายเอกชนเป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชน ตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย แต่ในเรื่องของกฎหมายมหาชนในภาพรวมจะเป็นเรื่องของรัฐกับเอกชนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การรักษาพยาบาล การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร การรักษาความมั่นคงภายนอกราชอาณาจักร การศึกษา การสาธารณสุข เพื่อบริการสาธารณะหรือประชาชน ในคดีปกครองจะใช้หลักความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่ายไม่ได้ การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่จะจัดทำในลักษณะไม่คิดค่าบริการหรือมีก็เป็นจำนวนที่น้อยมาก แตกต่าง

² คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ ร.182/2553

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ ร.270/2553

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.9/2546

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 50

กับการดำเนินการของเอกชนที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ ผลประโยชน์ในทางการค้า รัฐทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายมหาชนจะให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ของเอกชน แต่ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาประโยชน์ได้เสียของเอกชนประกอบด้วย ซึ่งการที่จะเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชน ก็อาจจะต้องศึกษาภายหลังจากได้ปริญญานิติศาสตรบัณฑิตมาแล้ว ประกอบกับกฎหมายมหาชนเพิ่งจะเริ่มมีบทบาทในระยะเวลาที่ไม่นานมานี้ ภายหลังจากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว

เนื่องจากพนักงานอัยการ ที่เข้ามาทำหน้าที่ในสำนักงานคดีปกครองนั้น เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญการในคดีแพ่ง คดีอาญา ตามกฎหมายเอกชน มิได้มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญการในด้านกฎหมายมหาชน การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการในระยะแรก จึงเป็นการนำหลักกฎหมายเอกชนมาปรับใช้ในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งในบางเรื่องก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่บางเรื่องโดยส่วนใหญ่แล้วไม่สามารถนำมาใช้ได้ ซึ่งหากนำมาใช้ได้ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแยกต่างหากอีกระบบหนึ่ง

เมื่อเป็นคดีปกครองที่มีความสำคัญและใช้หลักกฎหมายในการพิจารณาจากคดีทั่วไป จึงจำเป็นต้องพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการให้พัฒนาและดียิ่งขึ้น ในการพัฒนาประสิทธิภาพจึงต้องพิจารณาถึงสภาพปัญหาของสำนักงานคดีปกครองในปัจจุบันก่อนว่า มีสภาพปัญหาอย่างไร และปัญหาใดสำคัญที่สุดที่จะต้องแก้ไขก่อน ซึ่งสภาพปัญหาของงานคดีปกครองของสำนักงานอัยการสูงสุด อาจแยกออกได้เป็น 4 ประการ กล่าวคือ

1. บุคลากรยึดติดกับการทำงานในรูปแบบเดิม
2. ไม่มีแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนให้ศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบ
3. ความรู้ในตัวผู้เชี่ยวชาญสูญหายไปเมื่อมีการโยกย้ายงาน
4. บุคลากรไม่มีความรู้ในคดีปกครอง

1. บุคลากรยึดติดการทำงานในรูปแบบเดิม

จากการศึกษาในเบื้องต้นจากการทำงานของพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีทั้งคดีว่าต่างและคดีแก้ต่าง พบว่า ในการทำงานพนักงานอัยการส่วนใหญ่จะใช้วิธีให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงมาให้แล้ว นำเอาข้อเท็จจริงนั้นมาแก้ไขเพิ่มเติม เรียบเรียง และใช้เป็นคำฟ้อง หรือคำให้การ โดยจะขอกกล่าวถึงรูปแบบการดำเนินคดีปกครองในเบื้องต้นพอสังเขป กล่าวคือ ในคดีปกครองฐานะในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการจะแบ่งออกเป็นสองประเภทคดีใหญ่ ๆ คือ

- 1) คดีว่าต่าง (เป็นผู้ฟ้องคดี)
- 2) คดีแก้ต่าง (เป็นผู้ถูกฟ้องคดี)

โดยในคดีว่าต่างจะมีขั้นตอนดังนี้ ยื่นฟ้องโดยผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อยื่นฟ้องแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำคำให้การแก้คำฟ้อง เมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำคำให้การแก้คำฟ้องยื่นต่อศาลแล้ว ศาลจะส่งคำให้การแก้คำฟ้องไปให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลแล้วจะส่งคำคัดค้านคำให้การไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาล หลังจากนั้น ศาลอาจไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง หลังจากนั้น ก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และสุดท้ายก็จะกำหนดวันฟังคำพิพากษา

และในกรณีที่เป็นคดีแก้ต่างจะมีขั้นตอนดังนี้ หลังจากมีการฟ้องคดีแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำคำให้การแก้คำฟ้อง เมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำคำให้การแก้คำฟ้องยื่นต่อศาลแล้ว ศาลจะส่งคำให้การแก้คำฟ้องไปให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล แล้วจะส่งคำคัดค้านคำให้การไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาล หลังจากนั้น ศาลอาจไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง หลังจากนั้น ก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และสุดท้ายก็จะกำหนดวันฟังคำพิพากษา

การดำเนินการในส่วนที่มักจะทำกัน โดยรูปแบบที่ยึดถือกันมาแต่เดิมนั้นก็คือ ในกรณีแก้ต่าง หลังจากมีการฟ้องคดีแล้ว และศาลส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ทำคำให้การแก้คำฟ้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องก็จะส่งสำเนาคำฟ้องนั้น ไปให้พนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำเนาคำฟ้องแล้ว ก็จะมีหนังสือแจ้งไปให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่นั้นชี้แจงและโต้แย้งในประเด็นตามคำฟ้องเอง เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่นั้นชี้แจงและโต้แย้งในประเด็นตามคำฟ้องและส่งกลับมาให้พนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการก็เพียงแค่วิเคราะห์ ข้อความจัดทำเป็นคำให้การ แล้วลงชื่อยื่นต่อศาล นั่นคือ สภาพปัญหาของการทำงานในด้านคดีปกครองที่คนทำงานไม่มีความรู้ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งในปัจจุบันพบว่า การทำงานในลักษณะดังกล่าวก็ยังคงเป็นอยู่เช่นนั้น ซึ่งหากเป็นการทำงานที่ถูกต้องแล้ว พนักงานอัยการเมื่อได้รับสำเนาคำฟ้องมาแล้ว ควรจะศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีนั้น แล้วกำหนดเป็นประเด็นให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ชี้แจงในแต่ละประเด็นที่พนักงานอัยการกำหนด ซึ่งรูปแบบการกำหนดประเด็นให้ชี้แจงนี้ ผู้ศึกษามีได้เป็นผู้คิดขึ้นเอง แต่เป็นรูปแบบที่ศาลปกครองเคยใช้ในระยะเวลาแรกที่เปิดศาลปกครองใหม่ ๆ โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดประเด็นและคู่กรณีแต่ละฝ่ายชี้แจงในแต่ละประเด็นที่ศาลกำหนด แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การที่จะกำหนดประเด็นให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ชี้แจงได้นั้น ผู้กำหนดประเด็นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชนด้วย มิฉะนั้นแล้ว ประเด็นที่

กำหนดอาจจะเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อบุคลากรไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชนแล้ว บุคคลเหล่านั้นก็จะหันกลับไปหาและใช้หลักกฎหมายเอกชนแทน

2. ไม่มีแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนให้ศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบ

แหล่งรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนเพื่อศึกษาค้นคว้าในการทำงานของพนักงานอัยการคดีปกครองนั้น ปัจจุบันพบว่า ไม่มีแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ในด้านกฎหมายมหาชน การใช้งานในการค้นหาข้อมูล พนักงานอัยการและนิติกร ต้องเข้าไปในบริการในเว็บไซต์ของศาลปกครอง <http://www.administrativecourt.go.th> ซึ่งเป็นระบบที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการและจัดเก็บข้อมูล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนเพื่อศึกษาค้นคว้า โดยจัดทำเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถสืบค้นได้ทุกที่ ทุกเวลา (Any Where Any Time) แหล่งรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนจะต้องเป็นที่รวบรวมระเบียบ กฎหมาย คำอธิบาย คำพิพากษา คำสั่ง ฯลฯ ที่ผู้ปฏิบัติงานในคดีปกครองสามารถเข้ามาสืบค้นได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งโดยทั่วไปควรจะมีห้องสมุดกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับที่ศาลปกครอง มีห้องสมุดกฎหมายมหาชน ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการขาดแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนเพื่อศึกษาค้นคว้า ย่อมจะทำให้การทำงานไม่ได้ผลดี

3. ความรู้ในตัวผู้เชี่ยวชาญสูญหายไปเมื่อมีการโยกย้ายงาน

ปัญหาความรู้ในตัวผู้เชี่ยวชาญสูญหายไปเมื่อมีการโยกย้ายงานนั้น เป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นกับทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่ไม่มีระบบการจัดการความรู้ เช่นเดียวกันระบบบังคับบัญชาในสำนักงานอัยการสูงสุด ก็มีลักษณะของการต้องโยกย้ายบุคลากรตามวาระ ระบบดังกล่าวจะเป็นระบบที่ทำลายความเชี่ยวชาญของบุคลากร เนื่องจากบุคลากรเมื่อปฏิบัติงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นระยะเวลาหนึ่งจนเกิดความเชี่ยวชาญและชำนาญแล้ว ตามระบบของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีเนื้องานในทางกฎหมายที่หลากหลายประเภทงาน และจะต้องมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามวาระ ความเชี่ยวชาญที่พัฒนาบุคลากรดังกล่าวไปอีกสายงานหนึ่งจะทำให้สูญเสียบุคลากรที่เชี่ยวชาญไป แต่กลับได้บุคลากรมือใหม่ในงานที่โยกย้ายไป ซึ่งแน่นอนว่าอาจจะต้องไปเริ่มต้นนับหนึ่งในงานนั้น ๆ ใหม่ นี่คือนิยามที่แท้จริงของระบบการทำงานในสำนักงานอัยการสูงสุด

4. บุคลากรไม่มีความรู้ในคดีปกครอง

บุคลากรไม่มีความรู้ในคดีปกครอง โดยในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ จะทำการศึกษาเฉพาะในประเด็นปัญหาสำคัญที่สุด คือ บุคลากรไม่มีความรู้ในคดีปกครองเท่านั้น เพราะเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด การที่คนจะทำงานในเรื่องนั้น ๆ ได้ดี คน ๆ นั้น จึงจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องในเรื่องนั้น ๆ

ซึ่งบุคลากรไม่มีความรู้ในคดีปกครองนั้น ตามที่กล่าวไว้แล้วว่า พนักงานอัยการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคดีปกครอง ในปัจจุบันพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วไม่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชน หากจะมีความรู้อยู่บ้าง ก็อาจจะเป็นเพียงความรู้ในหลักกฎหมายปกครองเบื้องต้น ซึ่งเป็นวิชาหนึ่งที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต เพียง 3 ถึง 6 หน่วยกิตเท่านั้น ซึ่งแน่นอนว่า ความรู้เพียงแค่นั้นไม่เพียงพอที่จะใช้ในการทำงานคดีปกครอง และจากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า พนักงานอัยการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคดีปกครอง มีจำนวนทั้งสิ้น 58 คน เป็นพนักงานอัยการที่มีความรู้ในด้านกฎหมายมหาชนที่ได้รับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา โดยแบ่งออกเป็นในระดับ

- 1) ประกาศนียบัตร (สาขากฎหมายมหาชน) มีจำนวน - คน
- 2) ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มีจำนวนเพียง 2 คน และ
- 3) ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มีจำนวน - คน⁶

ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีในสำนักงานคดีปกครอง ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ขาดความรู้ในคดีปกครอง ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำเนินคดีปกครองนั้น พนักงานอัยการทำหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องในทางปกครอง มีผลกระทบต่อรัฐ สังคม และประชาชนโดยรวม หากผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ในคดีปกครอง อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดี และผลของคดีที่ผิดแปลกไปจากที่หลักควรจะเป็น ซึ่งผลกระทบนั้นแน่นอนว่า ย่อมย้อนกลับมายังรัฐ สังคม และประชาชน โดยรวม อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ตัวอย่างเช่น กรณีสัญญาจ้างก่อสร้างสถานที่ทำการของทางราชการ ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง⁷ หากมีกรณีปัญหาในการงดหรือลดค่าปรับหรือเบี้ยปรับ ศาลมักจะใช้อำนาจดุลพินิจในการงดหรือลดค่าปรับหรือเบี้ยปรับโดยอาศัยหลักกฎหมายเอกชน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 383 “ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้วสิทธิเรียกร้องลดก็เป็นอันขาดไป” ซึ่งมิได้อาศัยหลักกฎหมายมหาชน และในทางปฏิบัติพนักงานอัยการก็ไม่ได้เคลือบแคลง หรือสงสัยการใช้อำนาจของศาลดังกล่าวแต่ประการใด แต่หากได้มีการพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยวางหลักไว้ว่าเป็นหลักกฎหมาย

⁶ ข้อมูลจากฝ่ายกิจการทั่วไป สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2553

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 637/2547 และ 335/2547

มหาชน^๘ แล้วจะพบว่า อำนาจในการลดหรือลดค่าปรับหรือเบี้ยปรับนั้น เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

ข้อ 139 “ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุ เกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ
- (2) เหตุสุดวิสัย
- (3) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ให้ส่วนราชการระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการทราบภายใน 15 วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (1) ซึ่งมีหลักฐานชัดเจน หรือส่วนราชการทราบคืออยู่แล้วตั้งแต่ต้น”

ซึ่งในประเด็นดังกล่าวไม่เคยได้มีการพิจารณาและตรวจสอบตามหลักกฎหมายมหาชน ทำให้ศาลปกครองเข้ามาใช้อำนาจในการลดหรือลดเบี้ยปรับหรือค่าปรับซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ความไม่รู้ในคดีปกครองดังกล่าว สามารถพิจารณาออกได้เป็น

1) ความไม่รู้หลักกฎหมายมหาชน เนื่องจากคดีปกครองใช้หลักกฎหมายมหาชนในการพิจารณา ตัดสินคดีแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชน ซึ่งพนักงานอัยการศึกษาล่าเรียน และปฏิบัติงานมาแต่คดีที่ใช้หลักกฎหมายเอกชนเป็นหลัก หลักกฎหมายมหาชนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ในการทำงานในคดีปกครอง หลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ เช่น หลักทั่วไปของวิธีพิจารณา คดีปกครอง หลักต่อสู้ป้องกัน หลักความจำเป็น หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาค ฯลฯ

2) ความไม่รู้วิธีดำเนินคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองใช้วิธีพิจารณาคณะระบบกับศาลยุติธรรม กล่าวคือ ใช้ระบบไต่สวน ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา พนักงานอัยการเคยทำแต่คดีในศาลในระบบกล่าวหา วิธีการดำเนินคดีในระบบไต่สวนจึงเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่พนักงานอัยการไม่คุ้นเคย ไม่ว่าจะป็นระบบการพิจารณา ถ่วงดุลถึง 3 ชั้น การพิจารณาที่เน้นพยานเอกสารเป็นหลัก ไม่มีการแพ้ชนะด้วยความบกพร่องในวิธีพิจารณาของคู่กรณี ฯลฯ

ความไม่รู้ดังกล่าวทำให้การทำงานในคดีปกครองของพนักงานอัยการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งการแก้ปัญหาการไม่มีความรู้ดังกล่าว ก็สามารถทำได้โดยการลงทุนให้บุคลากรไป

^๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 1108/2553

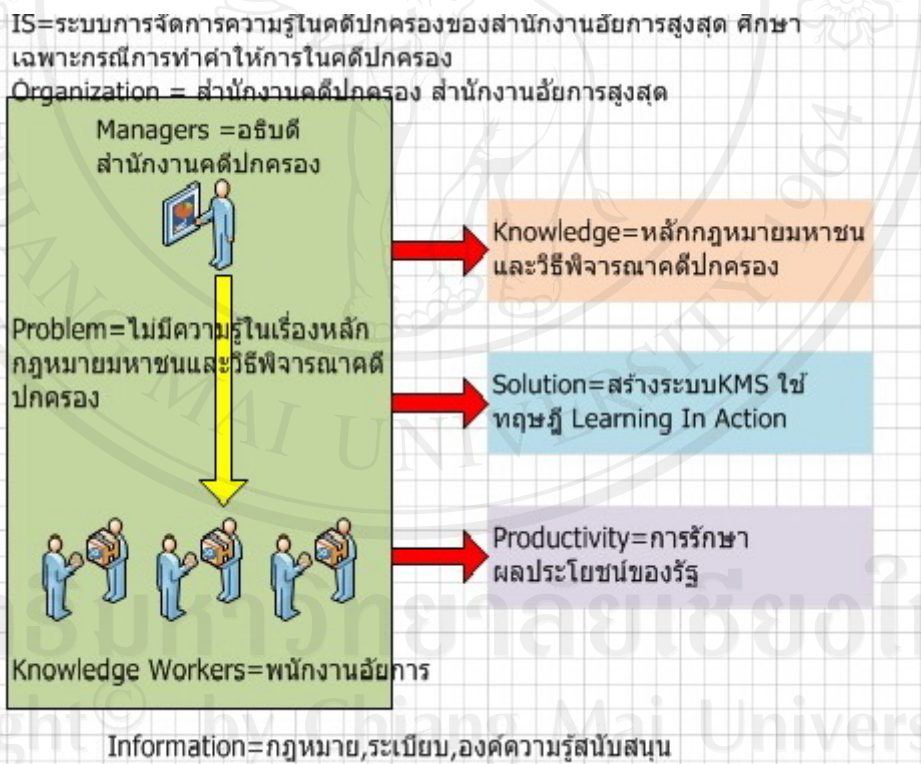
ศึกษาอบรมในหลักสูตรกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตร ซึ่งแน่นอนว่า จะต้องใช้เวลาและเงินทุน และปัญหาประการสำคัญที่จะตามมาก็คือ เมื่อบุคลากรที่ได้รับทุนนั้น ต้องย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคดีอื่นตามวาระหรือเกษียณแล้ว ความรู้ที่บุคลากรคนนั้นได้รับมา ก็จะสูญหายไปกับบุคคลนั้นด้วย การให้บุคลากรไปศึกษาจึงไม่สามารถตอบโจทก์ที่ดีที่สุดได้

การแก้ปัญหาคณทำงานไม่มีความรู้ในคดีปกครองในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ จะเน้นศึกษาการที่คนทำงานไม่มีความรู้ โดยข้อมูลส่วนหนึ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานคดีปกครอง พบว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการที่คนทำงานไม่มีความรู้ คือ เรื่องของวิธีพิจารณาคดีปกครอง และเนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมาก การจะศึกษาทั้งระบบภายในระยะเวลาอันจำกัด จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจเป็นไปได้ แต่งานที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง งานหนึ่งก็คือ งานแก้ต่าง ซึ่งงานที่ต้องทำในงานแก้ต่างก็คือ การทำคำให้การในคดีปกครอง การทำคำให้การในคดีปกครอง จะมีทั้งส่วนที่เป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำคำให้การ และวิธีการดำเนินคดีปกครองซึ่งเป็นเรื่องของในทางปฏิบัติ ประกอบกับคดีส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการรับดำเนินคดีจะเป็นคดีแก้ต่างเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในการแก้ต่างจะมีกระบวนการตั้งแต่การยื่นคำให้การ ยื่นคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ สิ้นสุดแสวง นั่งพิจารณาคดี และพิพากษา ขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ก็คือ การยื่นคำให้การ เพราะถือได้ว่า หากยื่นคำให้การดี ก็มีผลที่ทำให้ชนะคดีได้ ประกอบกับศาลปกครองจะไม่มีการสืบพยาน ดังนั้น การทำคำให้การจึงต้องละเอียด ชัดแจ้งเสมือนแทนการสืบพยาน ซึ่งการทำคำให้การในคดีปกครองจะเป็นกรณีที่จะทำการศึกษาในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ เพื่อนำมาแก้ปัญหาคณทำงานไม่มีความรู้ในการทำงาน โดยในการแก้ปัญหาคณจะได้นำทฤษฎีการจัดการความรู้ Learning In Action ในรูปแบบของ Intelligence โดยกรรมวิธี 3 ประการ คือ

1. การเรียนรู้โดยการค้นคว้า (Search)
2. การเรียนรู้โดยการสอบถามผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้ (Inquiry)
3. การเรียนรู้โดยการสังเกต (Observation)

มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาคณทำงานไม่มีความรู้ในคดีปกครอง เพื่อที่จะให้ได้ความรู้ในสองประการ คือ หลักกฎหมาย และวิธีดำเนินคดีปกครอง โดยจะถือเอางานคดีปกครอง (การทำคำให้การ) ที่เป็นงานประจำที่ต้องทำ เป็นโอกาสในการศึกษาความรู้ในคดีปกครอง โดยจะใช้วิธีการค้นหา (Search) ซึ่งจะใช้สำหรับการสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน และวิธีดำเนินคดีปกครอง เช่น เว็บไซต์ของสำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่มีการเผยแพร่โดยทั่วไป หนังสือ ตำรา ซึ่งจะวางแนวหลักกฎหมายมหาชน และจะได้ทำการรวบรวมจัดเก็บอย่างเป็นระบบ วิธีการ

สอบถามผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้ (Inquiry) ผู้ศึกษาจะทำการสอบถามหรือสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญของสำนักงานคดีปกครอง จากประสบการณ์ทำงานของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในส่วนของผู้เชียวชาวนั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินคดีปกครองโดยตรง การสัมภาษณ์เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งวิธีดำเนินคดีปกครอง เทคนิคในทางปฏิบัติที่ไม่มีในหนังสือและตำรา โดยใช้หลักในวิชา Knowledge Engineer ซึ่งมีวาระการสัมภาษณ์ที่วาระ มีการสอบถาม ความเข้าใจ มีการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ ตามมาตรฐานของ CommonKADS และสุดท้าย ผู้ศึกษาจะใช้วิธีการสังเกต (Observation) โดยจะใช้การสังเกตข้อมูลคดีจากแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นหลักว่า มีความเปลี่ยนแปลงในหลักกฎหมายมหาชนอย่างไร แนวทางการตัดสินมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร กลับจากหลักการเดิมหรือไม่ เพราะเหตุใด การดำเนินคดีของพนักงานอัยการต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้ได้ กฎหมาย ระเบียบ คู่มือ และองค์ความรู้สนับสนุน และจะได้ทำการรวบรวมจัดเก็บอย่างเป็นระบบ



รูป 1 Conceptual Framework ของการค้นคว้าแบบอิสระนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การค้นคว้าแบบอิสระนี้ต้องการศึกษาเฉพาะในประเด็น การทำคำให้การในคดีปกครอง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญหรืองานวิกฤติ ในเรื่องของวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากการค้นคว้าแบบอิสระนี้มีกรอบระยะเวลาอันจำกัด ในประเด็น การทำคำให้การในคดีปกครอง ในเบื้องต้นผู้ศึกษาจะต้องทำการศึกษา เพื่อที่จะใช้แก้ปัญหาคนทำงานไม่มีความรู้ในคดีปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้คนทำงานในคดีปกครองสามารถเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายในการทำคำให้การในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติในการทำคำให้การในคดีปกครองในเบื้องต้นให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน โดยใช้ทฤษฎีการจัดการความรู้ และเพื่อเป็นองค์ความรู้พื้นฐานที่จะใช้พัฒนาต่อยอดต่อไป และนอกจากนั้น เพื่อความสมบูรณ์ขององค์ความรู้ ผู้ศึกษาจะต้องหาวิธีการสร้างองค์ความรู้จากการทำคำให้การในคดีปกครอง เพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ในเรื่องของการทำคำให้การในคดีปกครองที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าในเบื้องต้น ให้มีความสมบูรณ์ไม่เพียงแต่จบลงด้วยการค้นคว้าแบบอิสระนี้ กอปรกับจะต้องนำวิสัยทัศน์ในด้านการจัดการความรู้ที่ได้จากแนวทางของผู้บริหาร มาวิเคราะห์และหาวิธีการสร้างองค์ความรู้ เพื่อให้ได้องค์ความรู้ตามวิสัยทัศน์ต่อไป และจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายในขั้นตอนที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการทำคำให้การในคดีปกครอง เพื่อนำเสนอทางแก้ปัญหาในเชิงกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการค้นคว้าแบบอิสระ มีดังนี้

1. เพื่อให้คนทำงานในคดีปกครองสามารถเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายในการทำคำให้การในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติในการทำคำให้การในคดีปกครองในเบื้องต้น
2. หาวิธีการในการสร้างองค์ความรู้ในคดีปกครองประเภทต่าง ๆ จากการทำคำให้การในคดีปกครอง เพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ในเรื่องของการทำคำให้การในคดีปกครองให้ครอบคลุมทุกประเภทคดีและเพื่อให้สมบูรณ์ต่อไป
3. หาวิธีการสร้างองค์ความรู้ เพื่อให้ได้องค์ความรู้ตามวิสัยทัศน์การจัดการความรู้ขององค์กรต่อไป และสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านคดีปกครองที่เป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นระบบตามทฤษฎีการจัดการความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการผู้ทำคดีสามารถศึกษาค้นคว้า หาความรู้ในคดีปกครองได้ และเพื่อแก้ปัญหาคนทำงานไม่มีความรู้

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

เนื่องจากการค้นคว้าแบบอิสระนี้ จะมีอยู่สองส่วน ส่วนที่เป็นเนื้อหาที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องของการทำคำให้การในคดีปกครอง โดยใช้ทฤษฎีการจัดการความรู้

เพื่อให้ได้องค์ความรู้เบื้องต้นในการทำคำให้การในคดีปกครอง ให้คนทำงานในคดีปกครองสามารถเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายในการทำคำให้การในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติในการทำคำให้การในคดีปกครองในเบื้องต้น ให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน ส่วนที่สอง ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าโดยใช้ทฤษฎีการจัดการความรู้เพื่อหาวิธีการ และเครื่องมือ สร้างองค์ความรู้จากการทำคำให้การในคดีปกครอง เพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ในเรื่องของการทำคำให้การในคดีปกครองที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าในเบื้องต้น ให้มีความสมบูรณ์ และหาวิธีการสร้างองค์ความรู้เพื่อให้ได้องค์ความรู้ตามวิสัยทัศน์ต่อไป โดยในส่วนที่สองนี้จะได้นำเสนอวิธีการในการสร้างความรู้จากการทำคำให้การในคดีปกครอง และจากวิสัยทัศน์ขององค์กร เพื่อเป็นการให้คนในองค์กรเข้าใจถึงทฤษฎีการจัดการความรู้และนำไปปฏิบัติได้จริง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีดังนี้

1. เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายในการทำคำให้การในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติในการทำคำให้การในคดีปกครองในเบื้องต้น
2. ได้แนวคิดและวิธีการในการสร้างองค์ความรู้ในคดีปกครองประเภทต่าง ๆ จากการทำคำให้การในคดีปกครอง เพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ในเรื่องของการทำคำให้การในคดีปกครองให้ครอบคลุมทุกประเภทคดีและเพื่อให้สมบูรณ์ต่อไป
3. ได้แนวคิดและวิธีการสร้างองค์ความรู้ เพื่อให้ได้องค์ความรู้ตามวิสัยทัศน์การจัดการความรู้ขององค์กรต่อไป
4. ระบบการจัดการความรู้ด้านคดีปกครองโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เป็นระบบตามทฤษฎีการจัดการความรู้ที่ถูกต้อง และให้องค์ความรู้ด้านคดีปกครองอยู่กับองค์กรตลอดไป
5. ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการความรู้ในการแก้ปัญหา ศึกษา ค้นคว้า และในการทำงานได้
6. ผลงานวิจัยการค้นคว้าแบบอิสระ (Independent Studies) ซึ่งสามารถเป็นต้นแบบหรือเป็นข้อมูลอ้างอิงในการศึกษาค้นคว้าในเรื่องในลักษณะเดียวกันนี้ได้ หรือใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาระบบการจัดการความรู้ในเรื่องดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้นต่อไป
7. เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาในการทำงาน โดยผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้ามาศึกษาถึงปัญหา และวิธีการในการแก้ปัญหา จากประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ ลดระยะเวลาทำงาน
8. เพื่อให้เป็นความรู้อยู่กับองค์กรตลอดไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การค้นคว้าแบบอิสระนี้ เป็นการศึกษาในหัวข้อ ระบบการจัดการความรู้สำหรับงานคหิปกครองคหิปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ในประเด็นเฉพาะ การทำคำให้การในคหิปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของสำนักงานคหิปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคหิปกครอง ดำเนินงานโดยมี อธิบดี สำนักงานคหิปกครอง เป็นผู้บังคับบัญชา มีพนักงานอัยการ นิติกร และข้าราชการธุรการเป็นผู้ได้บังคับบัญชา สำนักงานคหิปกครองเป็นสำนักงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคหิปกครอง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ คือ หลักกฎหมายมหาชนและวิธีพิจารณาคหิปกครอง

ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาขององค์กรที่มีอยู่จริง คือ คนทำงานไม่มีความรู้ในคหิปกครอง โดยเฉพาะในงานวิกฤติ การทำคำให้การ ได้นำสภาพปัญหาที่สำคัญที่สุดมาศึกษา หาสาเหตุ และได้นำเสนอวิธีการในการแก้ปัญหาในเชิงการจัดการความรู้ โดยนำทฤษฎีการจัดการความรู้เข้ามาประยุกต์เพื่อใช้แก้ปัญหา นอกจากนี้ ยังได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ โดยนำมาตรฐาน ISO 12207 มาเป็นหลักและแนวทางในการศึกษาเพื่อสร้างระบบ KMS นอกจากนี้ยังได้นำหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาทำการศึกษาวิเคราะห์ตามแนวทางนิติศาสตร์ เพื่อให้เนื้อหาของ การค้นคว้าแบบอิสระนี้ครอบคลุมในทางวิชาการการจัดการความรู้ และในทางนิติศาสตร์

โดยในการค้นคว้าแบบอิสระในส่วนของการจัดการความรู้ จะเป็นการศึกษาโดยเอกสาร และกิจกรรมภาคสนาม เช่น การกรอกแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ ตามทฤษฎีการจัดการความรู้ และในส่วนของนิติศาสตร์จะเป็นการศึกษาโดยเอกสาร

เนื้อหาของการศึกษาจะดำเนินการเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก ศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้เบื้องต้นที่ใช้แก้ปัญหาตามสมมุติฐานของปัญหา ส่วนที่สอง ศึกษาถึงวิธีการที่จะต่อยอดองค์ความรู้ และวิธีการที่จะบรรลุตามวิสัยทัศน์