

แบบแสดงรายละเอียดการเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนางานเกี่ยวกับ

การปฏิบัติงานของตำแหน่งที่ขอประเมิน (วิสัยทัศน์)

(ระดับ 8ว/วช และ 9วช/ชช)

ของ นายธีรเดช นรัตถรักษา

เพื่อประกอบการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นิตกร 8วช ตำแหน่งเลขที่

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก

เรื่อง การพัฒนาบทบาทหน้าที่ โครงสร้างของตำแหน่งนิตกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปรับบทบาทการทำงานของนิตกรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก

หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีนิตกรปฏิบัติงานอยู่ประมาณ 2,000 – 3,000 คนเท่านั้น ซึ่งในอนาคตมีแนวโน้มที่จะกำหนดให้มีตำแหน่งนิตกรให้ครบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 8,000 แห่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือนิตกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนิตกรระดับต้น หรือในระดับ 3-4 และเป็นนิตกรที่เข้าใหม่ทั้งสิ้นทำให้ขาดประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิตกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบัณฑิตที่จบจากคณะนิติศาสตร์หาใช่จะสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งนิตกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในทันที ไม่ว่าบัณฑิตผู้นั้นจะจบในระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโท หรือในระดับเกียรตินิยม ทั้งนี้เนื่องจากความรู้และความสามารถตลอดจนประสบการณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนิตกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา ประกอบกับก่อนรับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการอบรมในหลักสูตรนิตกรก่อนประจำการ และนิตกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็จะอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรืออบต. ซึ่งจะเป็นนิตกรหรือนักกฎหมายผู้เดียวที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้นๆ ศักดิ์ของนักกฎหมายที่จะต้องมีการทำงานในลักษณะเป็นทีม มีที่ปรึกษาหรือมีที่เลี้ยงดั่งเช่นตำแหน่งนักกฎหมายในสายวิชาชีพอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ พนักงานสอบสวน ต่างก็ต้องมีลักษณะของที่เลี้ยงคอยถ่ายทอดประสบการณ์และให้คำแนะนำ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ผู้เสนอแนวคิดได้ก่อตั้งชมรมนิตกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (www.nitikon.com) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องนิติบัญญัติ เช่น การออกข้อบัญญัติใช้บังคับในท้องถิ่น การใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการชุดดินถมดิน และในอนาคตก็จะมีบทบาทใน

เรื่องของกฎหมายผังเมืองและกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย ในส่วนอำนาจหน้าที่ในเชิงอำนาจตุลาการ ผู้บริหารท้องถิ่น ก็เป็นเจ้าของพนักงานที่มีหน้าที่เปรียบเทียบปรับคดีอาญาหลาย ๆ กฎหมายด้วยกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กฎหมายสาธารณสุข เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยนิติกรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทั้งในเรื่องความรู้ การร่างกฎหมาย การใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการสอบสวนดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด แม้ว่า นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถือว่าเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาก็ตามแต่ก็ต้องมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการเปรียบเทียบปรับคดีอาญาดังที่กล่าวมาแล้วด้วย ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญและกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ ของประชาชนโดยทั่วไป อีกทั้งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้วางแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้มาโดยตลอด และในปัจจุบันกทศ.ก็ได้มอบอำนาจให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งเรียกร้อง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้ใบเหลืองหรือใบแดงแทนกทศ.ด้วย นิติกรองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ต้องทำงานอยู่ในองค์กรซึ่งมีการกล่าวถึงเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้บริหารท้องถิ่น การที่นิติกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือระเบียบกฎหมายที่ถูกต้องในการทำงานในองค์กรดังกล่าวย่อมเป็นการขัด ผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น และก่อให้เกิดปัญหาอีกหลายเรื่องตามมา เนื่องจากนิติกรองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น

ระเบียบกฎหมายแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีเป็นจำนวนมาก และไม่มี ความชัดเจนในบางเรื่อง ขาดการให้คำปรึกษาที่ดีหรือรวดเร็วจากผู้กำกับดูแล ไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอ ผู้ว่าราชการ จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทำให้การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าย่อมตกเป็นหน้าที่ของนิติกรองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีข้อผิดพลาดได้ง่าย เนื่องจากนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสบการณ์ดัง เหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อเกิดข้อผิดพลาดมาแล้วนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบ ทั้งเรื่องของวินัย และความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งต่อบุคคลภายนอกและองค์กรเป็นเหตุให้นิติกรองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการระดับสูง เพื่อนร่วมงาน และบุคคลอื่นในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในหน้าที่ที่ นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย บุคคล ต่างๆ เหล่านั้นไม่สามารถแยกแยะได้ว่าเป็นการกระทำในหน้าที่ของนิติกร มิได้มีอคติอย่างอื่นอย่างใดกับผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือในบางครั้ง ก็มีผู้เข้าใจผิดว่านิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่อย่างเช่นนายความแก่ต่างให้ บุคคลทุกคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน หน้าที่หนึ่งจะทำงานเป็นเพียงที่ปรึกษากฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายว่าบุคลากรระดับใดในองค์กรนั้นๆ

กระทำการโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไรมิใช่มีหน้าที่ที่จะต้องช่วยเหลือแก่ผู้ที่กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เสนอแนวคิดในฐานะประธานชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกแบบสำรวจปัญหาการทำงานและคำตอบแทนของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดได้แก่ปัญหาโครงสร้างในตำแหน่งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างมิให้อยู่ได้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบในผลงาน ผู้เสนอแนวคิดมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาบทบาทหน้าที่ของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เปลี่ยนไปจากเดิมในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ควรเพิ่มบทบาทของผู้ช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยคดีความแพ่งและอาญาของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาล กระทรวงยุติธรรม อำเภอ เป็นต้น และเพิ่มบทบาทการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งเป็นศูนย์กลางให้ความรู้ทางกฎหมายโดยมีนิติกรองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันภาครัฐมีงบประมาณจำกัดในเรื่องการรับราชการ มีแต่เพียงองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่ยังพอมีงบประมาณในการกำหนดให้มีข้าราชการในตำแหน่งนิติกรทุกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หน้าที่นิติกรในองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันจำกัดวงแคบเฉพาะการแก้ไขปัญหากฎหมายในองค์กรเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และในท้ายที่สุดผู้เสนอแนวความคิดคาดหวังว่านิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่รู้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดีจะมีส่วนในการเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อปรับปรุงกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ได้

ส่วนการปรับบทบาทการทำงานของนิติกรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกนั้น สืบเนื่องจากเดิมการทำงานในตำแหน่งนิติกรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกเป็นการทำงานในลักษณะเชิงรับ หรือรับคำสั่งหรือนโยบายจากผู้บังคับบัญชาตลอดจนแก้ไขปัญหาในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก เช่น ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ปัญหาพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ปัญหาดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกตลอดจนการชี้แจงการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมาระยะหนึ่งปัญหาดังกล่าวก็มิได้ลดน้อยลง จึงจำเป็นต้องมีการปรับบทบาทของนิติกรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก

2. บทวิเคราะห์/แนวความคิด/ข้อเสนอ

ผู้เสนอแนวคิดขอวิเคราะห์หรือเสนอความเห็น และมีข้อเสนอในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในตำแหน่งนิติกรขององค์กรเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของนิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีเจตนาในการที่จะทำการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะไม่กำหนดให้มีนิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากเกรงว่าตำแหน่งนิติกรจะมาขัดขวางหรือไม่เอื้ออำนวยในการทุจริตในหน้าที่ของตน หรือหากมีตำแหน่งนิติกรแล้วก็จะมอบหมายหน้าที่ภาระกิจให้ไปทำงานในหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ของนิติกร เช่น การเขียน โครงการต่างๆ การแจกเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ งานจัดเก็บภาษี เป็นต้น

2.2 ค่าตอบแทนในตำแหน่งนิติกรไม่แตกต่างกับข้าราชการในส่วนอื่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่ทำงานในด้านกระบวนการยุติธรรมในภาครัฐ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษา อัยการ หรือ ตุลาการ กลับมีอัตราต่ำกว่า 3 ถึง 10 เท่า เป็นเหตุให้ตำแหน่งนิติกรเป็นเพียงทางผ่านของผู้ที่เรียนจบทางด้านกฎหมาย เพื่อนำคุณสมบัติไปสอบในตำแหน่งอื่นที่มีค่าตอบแทนที่สูงกว่าดังที่กล่าวมาแล้ว

2.3 ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติทุจริตในหน้าที่และนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการขัดขวางการทุจริตดังกล่าวของผู้บริหาร ผู้บริหารท้องถิ่นจะสร้างแรงกดดันเพื่อให้นิติกรผู้นั้นออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปไม่ว่าจะเป็นการไม่มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนิติกร หรือสร้างแรงกดดันโดยวิธีอื่น

2.4 มุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดตำแหน่งนิติกร ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ยังมองไม่เห็นตำแหน่งนิติกรเป็นตำแหน่งวิชาชีพ แต่เห็นเป็นตำแหน่งวิชาการ ดังนั้น การเลื่อนระดับของนิติกรจึงต้องอาศัยในเรื่องของผลงานหรือ ประสิทธิภาพเป็นหลัก และเกรงว่าระดับตำแหน่งนิติกรจะสูงเทียบเท่าข้าราชการประจำในระดับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อีกทั้งตำแหน่งนิติกรก็มีใช้ตำแหน่งในทางบริหารและไม่ควรกำหนดให้ตำแหน่งนิติกรเป็นตำแหน่งบริหารด้วย แต่ในระดับผู้บังคับบัญชาของนิติกรโดยตรง เช่น หัวหน้าฝ่ายนิติกร ผู้อำนวยการกองกฎหมายและคดี จะต้องมีความรู้ที่จำเป็นที่จะต้องผ่านงานในตำแหน่งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน

2.5 ตำแหน่งนิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบสูง มีภาระอำนาจและหน้าที่ กระทบในเรื่องสิทธิของบุคลากรในองค์กรและประชาชน ตลอดจนความรับผิดชอบขององค์กรในเรื่องต่างๆ เช่น ในเรื่องการยึดทรัพย์สินของผู้ค้าภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ หรือการยึดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการทางวินัยต่อบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตลอดจนการดำเนินการในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองก็มีกรอบในเรื่องของระยะเวลาหรืออายุความมาบังคับให้นิติกรต้องกระทำการ หากบกพร่องเป็นให้ขาดอายุความนิติกรผู้นั้นจึงต้องมีความรับผิดชอบทั้งทางคดีแพ่งและในเรื่องของวินัยด้วย

2.6 ความคาดหวังของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคาดหวังในเรื่องความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของนิสิตขององค์กรของตนเป็นอย่างมากที่จะต้องรู้ เรื่องระเบียบกฎหมายทุกอย่างในองค์กรของตนได้ ซึ่งตรงข้ามกับความเป็นจริงที่ไม่สามารถเป็นไปได้ แม้ตัวผู้เสนอ แนวคิดเองซึ่งทำงานมาในตำแหน่งนิสิตหรือนักกฎหมายมาโดยตลอดระยะเวลา 22 ปี ก็ไม่สามารถรู้ระเบียบกฎหมาย ทุกเรื่อง เพียงแต่รู้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีหลักแนวความคิดหรือมีสิ่งที่จะต้องไปค้นหา ณ จุดใดเท่านั้น เมื่อความคาดหวัง ในตัวนิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสูง แต่กลับไม่ได้รับการสนองตอบทำให้ความรู้สึกที่มีต่อนิสิตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันออกมาในภาพลบ

2.7 นิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการฝึกอบรมในหลักสูตรนิสิตก่อนประจำการ ซึ่งถือเป็นความบกพร่องของทั้งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้กำกับดูแล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งเมื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิสิตไปแล้วนิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประสบปัญหาในการปฏิบัติ หน้าที่ในเรื่องเดียวกันเป็นจำนวนมาก แต่กลับไม่มีการอบรมและให้ความรู้แก่นิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ได้ อาทิเช่น การยกร่างกฎหมาย การบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง การดำเนินคดีทางปกครอง การยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีหรือผู้ถูกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

2.8 การฝึกอบรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดบุคลากรที่เป็นวิทยากรที่มีความรู้และประสบการณ์ โดยตรงเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การอบรมนิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งไม่ได้รับ ประโยชน์เท่าที่ควร ผู้เสนอแนวคิดต้องการให้มีการยกร่างหลักสูตรนักกฎหมายท้องถิ่น โดยอาจจะแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง นอกจากเป็นการยกระดับความรู้ความสามารถของนิสิตองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องเงินประจำตำแหน่งหรือค่าตอบแทนอื่นของนิสิตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีก

2.9 โครงสร้างตำแหน่งของนิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่ถูกต้อง การที่ให้นิสิต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตรงกับฝ่ายกฎหมายหรือกองกฎหมาย หรือกองวิชาการเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนิสิต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขึ้นตรงกับระดับปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น หน่วยงาน ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นตรงกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งในเรื่องของ การบริหารงานบุคคลของนิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจกับผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดก็เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เช่นกัน เนื่องจากในบางกรณีนิสิตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ของผู้บริหารท้องถิ่นด้วย จึงมีความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชา สูงสุดและให้คุณให้โทษแก่ตนเองได้

2.10 ชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลักดันให้มีการจัดตั้งรวมตัวเป็นสหภาพนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพของนิติกรโดยตรง โดยร่วมกับนักกฎหมายภาครัฐในส่วนอื่น

2.11 ผู้เสนอแนวความคิดเห็นควรให้ปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของนิติกรองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก เป็นลักษณะการทำงานในเชิงรุกหรือการทำงานในเชิงป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น การจัดฝึกอบรมให้ความรู้ทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ออกหนังสือเวียนวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องข้อบกพร่องที่พบอยู่บ่อยในการปฏิบัติราชการ นำความรู้หรือประเด็นข้อกฎหมายจากข้อมูลข่าวสารในส่วนอื่นนอกจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกรับทราบและพึงระวัง

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการปฏิบัตินิติกรที่มีหลักธรรมาภิบาลและใช้หลักของนิติรัฐมากขึ้น เมื่อมีการพัฒนาบทบาทหน้าที่และ โครงสร้างของตำแหน่งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

3.2 ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งในส่วนของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและในส่วนของหน่วยงานราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรมที่นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่หลักในการประสานงาน เช่น กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ไกล่เกลี่ยยุติธรรมชุมชน ซึ่งเป็น โครงการทั้งของศาลและกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนผู้นำท้องถิ่นในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและคดีแพ่ง ตามกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรับปรุงใหม่

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมในเรื่องการรับภาระกระจายอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางย่อมหมายถึงการกระจายทั้งอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องตัวบทกฎหมายที่จะต้องให้นิติกรได้ศึกษา และเผยแพร่ความรู้ให้กับบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3.5 เกิดความเชื่อมั่นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรแก่ตัวนิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและบุคคล ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูง เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนประชาชน ที่อยู่ในท้องถิ่น

3.6 ค่าตอบแทนของตำแหน่งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ลดปัญหาการถ่ายเทนิติกรไปสู่ตำแหน่งอื่น เดิมทีนั้นในการซื้อตัวนักกฎหมายที่เก่งและมีประสบการณ์เพื่อเข้าไปทำงานผู้เสนอแนวคิดมีความเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเอกชนเท่านั้น แต่ต่อมากการซื้อตัวนักกฎหมายที่เก่งและมีประสบการณ์ได้เกิดขึ้นในภาคราชการด้วย นั่นคือการสูญเสียนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับกลางไปสู่ระดับผู้พิพากษา อัยการ หรือตุลาการ ผู้เสนอแนวคิดคาดว่าเมื่อได้มีการปรับปรุงและพัฒนาตำแหน่งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะลดน้อยลง แต่นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อได้เปรียบอยู่อย่างหนึ่งคือสามารถเลือกปฏิบัติหน้าที่ในภูมิลำเนาของตนได้ ได้มีจิตสำนึกที่จะร่วมพัฒนาด้านกฎหมายในท้องถิ่นของตนด้วย แม้มีค่าตอบแทนที่น้อยกว่าหรือไม่เหมาะสมแก่การครองชีพในปัจจุบัน หรือการดำรงตนให้มีเกียรติและศักดิ์ศรีของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในด้านกระบวนการยุติธรรม

3.7 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกมีความผิดพลาดในการปฏิบัติงานที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ลดน้อยลง ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกมีความมั่นใจในการนำนโยบายมาสู่โครงการปฏิบัติว่าสามารถกระทำการได้โดยไม่ขัดกับกฎหมาย เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกมีความเข้าใจในระเบียบกฎหมายในเรื่องที่เป็นปัญหาลดน้อยลง เช่น เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และเรื่องการทำคามผิดพลาดวินัยของเจ้าหน้าที่เป็นต้น

4. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

4.1 มีการถ่ายเทตำแหน่งนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ตำแหน่งผู้พิพากษา อัยการหรือตุลาการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นที่มีค่าตอบแทนที่สูงกว่าน้อยลง

4.2 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานในการทำงานที่สูงขึ้น มีการทำงานที่ผิดพลาดน้อยลง โดยการประเมินจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

4.3 บุคคลอื่นเข้าใจบทบาทหน้าที่ของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้น

4.4 ปัญหาการร้องเรียนในเรื่องของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของบทบาทหน้าที่และโครงสร้างของตำแหน่งนิติกรที่ชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเรื่องน้อยลง

4.5 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและส่วนราชการอื่น ยอมรับการปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

4.6 ในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งนิติกรมีผู้สนใจสมัครมากขึ้น

4.7 ข้อสัญญา ข้อบัญญัติ หรือ “กฎ” ที่ผ่านการตรวจสอบของนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในเรื่องตรวจสอบความชอบของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี จำนวนคดีที่ชนะมากขึ้น

4.8 ข้อพิพาทสัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน มีข้อพิพาทน้อยลง เนื่องจาก นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาชี้แจงทำความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

4.9 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นในฐานะผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

4.10 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเขียนบทความที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น

4.11 คดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองและคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากกต. ให้นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการฟ้องคดีหรือต่อสู้คดีแทนที่จะส่งให้หน่วยงานอื่นหรือพนักงาน อัยการมีผลการชนะคดีมากขึ้น

4.12 ข้อสังเกตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกในเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตลอดจนเรื่องให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่ ปฏิบัติไม่ถูกต้องกับระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องลดน้อยลง การให้คำปรึกษาด้วยวาจาหรือด้วยลายลักษณ์อักษร ของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการในจังหวัดพิษณุโลกกับนิติกรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกลดน้อยลง เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกทุกลำดับชั้นไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ผู้บังคับบัญชาทุกลำดับชั้น ผู้ร่วมงานมีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของนิติกรองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิษณุโลกดีขึ้น จากเดิมที่บางส่วนมีความเข้าใจว่านิติกรเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่จับผิดผู้อื่น เปลี่ยนเป็นนิติกรมีหน้าที่ให้ ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคลากรทุกคนในองค์กร และในบางครั้งรวมไปถึงการช่วยเหลือทางกฎหมายในเรื่อง ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในราชการด้วย อันจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีของบุคลากรภายในองค์กรเดียวกัน

ลงชื่อ.....

(นายธีรเดช นรัตถรักษา)

ผู้เสนอแนวคิด

...../...../.....