

คู่มือฎีกา

การปฏิบัติงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของสำนักงาน กปร.

ในปี 2551 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้ัญเชิญพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้พระราชทานพระมหากรุณาธิคุณรับไว้เป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ในการดำเนินงานฎีกา สรุปได้ดังนี้

1. ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่มาจากฎีกา
 - 1.1 โครงการขนาดใหญ่มีงบประมาณในการดำเนินงานสูง มอบหมายให้สำนักงาน กปร. รับดำเนินการ
 - 1.2 โครงการขนาดเล็ก และเป็นโครงการที่มีกิจกรรมดำเนินงานครบวงจร มีความจำเป็นเร่งด่วนและใช้งบประมาณไม่สูงมาก มอบหมายให้มูลนิธิชัยพัฒนาฯ รับไปดำเนินการ
 - 1.3 โครงการที่สามารถใช้งบปกติของส่วนราชการดำเนินการได้ ให้ประสานแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับดำเนินการ
2. การทำโครงการแก้ปัญหาของผู้ร้องฎีกา ควรพิจารณาประโยชน์ที่เกิดจากโครงการว่า ต้องสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นชุมชน หมู่บ้านในส่วนรวมมากกว่าแก้ปัญหาเฉพาะผู้ร้อง
3. ทรงให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับผู้ร้อง ชุมชน ในระหว่างการดำเนินการโครงการ โดยควรประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจให้เห็นถึงพระมหากรุณาธิคุณที่พระราชทานความช่วยเหลือแก่ราษฎรที่เดือดร้อน ทั้งนี้สามารถใช้สื่อประเภทต่าง ๆ เช่น วิทยุของส่วนราชการในพื้นที่ (วิทยุทหารสถาบันการศึกษา) หรือทางเว็บไซต์ต่าง ๆ

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชกระแสเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่มาจากฎีกา ในโอกาสต่าง ๆ ได้แก่

- โครงการที่ขอพระราชทานพระมหากรุณานั้น หากโครงการใดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สำนักงาน กปร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดูแลเป็นพิเศษ ควรทำประชาพิจารณ์ หรือให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบ

และวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย เพราะโครงการที่จะก่อสร้างในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติควรต้องดูแลเป็นพิเศษ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าไม้เกินความจำเป็น

- การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรจะพิจารณาทบทวนให้แน่ชัดอีกครั้ง เพราะเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
- การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่อยู่ในเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ควรให้กรมป่าไม้พิจารณาทบทวนถึงความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

◆ ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

สำนักงาน กปร. ได้กำหนดกระบวนการทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานโดยให้สรุปเรื่องเสนอสำนักพระราชเลขาธิการภายในไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากสำนักพระราชเลขาธิการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ในกรณีที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา สำนักพระราชเลขาธิการจะเป็นผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ หลังจากนั้นจะแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยและจังหวัดในพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนว่ามีจริงหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งเรื่องมายังสำนักงาน กปร. เพื่อพิจารณาและเสนอแนะข้อคิดเห็นพร้อมหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

จากนั้น ภายใน 8 วันทำการ นับจากได้รับหนังสือจากสำนักพระราชเลขาธิการ สำนักงาน กปร. จะทำหนังสือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีๆ ไป เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล หรือข้อมูลองค์กรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิสังคมของพื้นที่ ปัญหา ความต้องการ แผนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือปกติของภาครัฐ เช่น แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาจังหวัด และข้อมูลด้านเทคนิคการดำเนินงาน ตลอดจนพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

กรณีที่ราษฎรมีหนังสือร้องทุกข์โดยตรงมาที่สำนักงาน กปร. ให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน กปร. แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ พิจารณาเบื้องต้นก่อน รวมถึงราษฎรร้องทุกข์ผ่านทางองคมนตรีด้วย

ขั้นตอนที่ 2 : เมื่อแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบประมาณ 1 เดือน สำนักงาน กปร. จะจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ดูแลฯ ถวายฎีกา ซึ่งกระบวนการทำงานระหว่างการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง สามารถอธิบายได้ ดังนี้

2.1 การจัดทำประชาพิจารณ์เบื้องต้น

การประชาพิจารณ์เกิดจากการเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาร่วมในการพิจารณา ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

2.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) กรณีฎีกาเกี่ยวกับการขอพระราชทานแหล่งน้ำ หน่วยงานที่นัดหมายมาร่วมแสดงความคิดเห็นได้แก่

- กรมชลประทาน
 - กลุ่มกิจกรรมพิเศษ
 - เจ้าหน้าที่ชลประทานในพื้นที่ ได้แก่ สำนักชลประทานโครงการชลประทานจังหวัด โครงการก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบ ฝ่ายพิจารณาโครงการ
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช / กรมป่าไม้

เพื่อมาร่วมให้ความชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะพิจารณาเป็นสถานที่ก่อสร้างฝายหรืออ่างเก็บน้ำ โดยหากตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า พื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างอยู่ในเขตอุทยานฯ ก็จะทำการทำหนังสือเชิญหัวหน้าอุทยานฯ นั้น ๆ มาร่วมตรวจสอบด้วย
- กรมทรัพยากรน้ำ / กรมทรัพยากรน้ำบาดาล / ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด / กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมาตรวจสอบความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับแผนงานและงบประมาณที่จัดให้กับท้องถิ่นในแต่ละปี
- ฝ่ายปกครองในพื้นที่ ได้แก่
 - จังหวัด / อำเภอ
 - องค์การบริหารส่วนตำบล
 - กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- ราษฎรผู้ดูแลฯ ถวายฎีกา และราษฎรที่มีส่วนได้ส่วนเสียหากจะดำเนินงานโครงการ
- และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) กรณีฎีกาเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ก็จะพิจารณาว่าเรื่องนั้น ๆ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานใดบ้าง ยกตัวอย่างเช่น หากขอพระราชทานถนน ก็ควรเชิญกรมทางหลวงชนบทเป็นหน่วยงานหลักที่เข้าร่วมตรวจสอบ และควรพิจารณาถึงสภาพพื้นที่ที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือว่า อยู่ในพื้นที่ของใคร ซึ่งต้องเชิญเจ้าของพื้นที่มาให้ความคิดเห็น

ด้วย นอกจากนี้ก็เชิญฝ่ายปกครองในพื้นที่ ราษฎรผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาและราษฎรในพื้นที่ มาร่วมตรวจสอบเช่นกัน

2.1.2 ประเด็นของการพูดคุยปรึกษาหารือ จะประกอบด้วย ประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นของราษฎรผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา
- โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในพื้นที่ หากราษฎรขอพระราชทานความช่วยเหลือเรื่องน้ำ ก็ต้องตรวจสอบแหล่งน้ำที่ใช้อยู่ปัจจุบัน
- ข้อมูลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของโครงการ โดยการสอบถามจากจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่า โครงการที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ซ้ำซ้อนกับแผนงานช่วยเหลือปกติของภาครัฐหรือไม่
- สถานะของพื้นที่ที่จะพิจารณาจัดทำโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือราษฎรว่าอยู่ในเขตรับผิดชอบของหน่วยงานใด และมีแนวทางในการขอเข้าใช้พื้นที่ได้อย่างไร
- ข้อเสนอแนะและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎร
- การพูดคุยควรให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และประโยชน์ที่เกิดขึ้นสูงสุด

ทั้งนี้ การพูดคุยสอบถามกับราษฎรของสำนักงาน กปร. จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้กับหน่วยงาน องค์กร และชุมชน เช่น

- การให้สัญญาว่าจะให้การสนับสนุนโครงการ/งบประมาณในการช่วยเหลือราษฎร
- ไม่เข้าไปร่วมเจรจาในเรื่องปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เช่น เจรจาปัญหาขัดแย้งที่ดิน ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องให้ชุมชนเจรจากันเอง โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปร่วมในการให้ข้อมูล

2.2 การตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่

- เมื่อพูดคุยปรึกษาหารือได้ข้อสรุปเบื้องต้นแล้ว ก็จะถึงขั้นตอนของการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะได้ร่วมลงพื้นที่โดยเพื่อให้ได้เห็นสภาพพื้นที่จริง

- เน้นการสำรวจและตรวจสอบสภาพภูมิประเทศและภูมิสังคมของพื้นที่ เพื่อพิจารณารูปแบบ/วิธีการและทางเลือกในการให้ความช่วยเหลือราษฎรอย่างเหมาะสม

- ระหว่างที่เดินทางตรวจสอบพื้นที่ จะมีการมอบหมายเจ้าหน้าที่บางส่วนพูดคุยกับราษฎรในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของราษฎร

- ใช้เครื่องตรวจจับพิกัดพื้นที่ เพื่อดำเนินการตรวจสอบสภาพพื้นที่ให้แน่ชัด สำหรับนำมาเป็นข้อมูลในการเขียนรายงานทูลเกล้าฯ ถวายในลำดับต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 : หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสรุปผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง พร้อมทั้งพิจารณาหาแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้กำหนดระยะเวลาในการส่งข้อมูลมายังสำนักงาน กปร. ดังนี้

- (1) กรมชลประทาน พิจารณาตรวจสอบทางด้านเทคนิควิศวกรรม โดยระยะเวลาตรวจสอบจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน
- (2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พิจารณาตรวจสอบพื้นที่ป่า โดยระยะเวลาตรวจสอบจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน
- (3) กระทรวงมหาดไทย ระยะเวลา 15 วัน
- (4) หน่วยงานอื่นๆ ระยะเวลา 30 วัน

ขั้นตอนที่ 4 : เมื่อได้รับข้อมูลตามขั้นตอนที่ 3 แล้ว สำนักงาน กปร. จะดำเนินการสรุปข้อเท็จจริง พร้อมให้ความเห็นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางในการให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อจัดส่งให้สำนักราชเลขาธิการ โดยระยะเวลาในการจัดทำรายงานสรุปเสนอไปยังสำนักราชเลขาธิการ จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 40 วัน หลังจากได้รับหนังสือตอบความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฉบับสุดท้าย

ทั้งนี้ การเขียนรายงานจะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ เรื่องเดิม ข้อเท็จจริง และความเห็นของสำนักงาน กปร. ซึ่งเนื้อหาในรายงานจะต้องเป็นข้อมูลที่แท้จริง ถูกต้อง และเกิดจากการประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ที่ได้ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎร โดยในส่วนความเห็นของสำนักงาน กปร. เกี่ยวกับการรับเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ต้องแสดงอย่างชัดเจนว่า เห็นสมควรรับเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หรือว่า ไม่เห็นสมควรรับเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กรณีที่เห็นว่าไม่ควรรับเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอาจเสนอแนะถึงแนวทางให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ เพิ่มเติมไปด้วยในรายงานทูลเกล้าฯ ถวาย

สำหรับหลักการพิจารณารับเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จะมีการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 1) โครงการฯ ดังกล่าวเกิดจากปัญหาความเดือดร้อน หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ จริง โดยต้องวิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุและปัญหาของประชาชนและมีข้อมูลประกอบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหา
- 2) โครงการฯ ดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อข้อกฎหมาย

3) ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น หลีกเลี่ยงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับคนกลุ่มหนึ่ง โดยสร้างประโยชน์ให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการลงทุนนั้น จะมีความเหมาะสมเพียงใดก็ตาม

4) โครงการฯ ดังกล่าวจะต้องไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงและในวงกว้าง

5) ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินหรือเกิดข้อขัดแย้งอื่นๆ ในชุมชน ประชาชนในพื้นที่จะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้แล้วเสร็จก่อน

6) โครงการฯ ดังกล่าวจะต้องเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ หากโครงการฯ ใดไม่สามารถช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมในพื้นที่ที่ร้องขอหรือทุกประการที่ร้องขอ จะต้องมีความเห็นทางเทคนิคประกอบการพิจารณา ตลอดจนหาวิธีการอื่นในการให้ความช่วยเหลือต่อไป

7) โครงการฯ จะต้องมีความเหมาะสมกับรายละเอียดของภูมิประเทศ ภูมิสังคมของพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ราษฎรในพื้นที่ที่มีความต้องการใช้น้ำเพื่อการเกษตร แต่เนื่องด้วยพื้นที่เป็นที่สูง เป็นเนินเขา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยจะดำเนินการก่อสร้างฝาย เพื่อจัดหาน้ำให้แก่ราษฎร

8) ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการตั้งแต่นั้น โดยร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำตั้งแต่ก่อนดำเนินงาน อีกทั้งร่วมประชุมออกความคิดเห็นต่อรูปแบบและวิธีการดำเนินงานโครงการ ร่วมรับทราบข้อมูลการดำเนินงานโครงการ ร่วมบริหารจัดการโครงการเมื่อดำเนินงานโครงการแล้วเสร็จ ประการสำคัญผลจากการดำเนินงานโครงการดังกล่าวประชาชนจะเป็นผู้ร่วมรับประโยชน์ที่เกิดขึ้น

9) สำหรับการพิจารณาโครงการฯ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อการอนุรักษ์และป่าอื่นๆ จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 5 ประการ ดังนี้

- (1) หลักกฎหมาย
- (2) นโยบายของรัฐ
- (3) หลักทางวิชาการ
- (4) หลักความเหมาะสม
- (5) ผลกระทบที่จะตามมา

ทั้งนี้ การพิจารณาจะไม่นำข้อกฎหมายมาเป็นข้ออ้างเพื่อการไม่กระทำ และไม่ควรรนำความต้องการของผู้ใดมาเป็นข้ออ้างที่จะมาฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดคือการนำความเหมาะสมมาพิจารณา