เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน (กรณีคำร้องเรียนของนายเจียม คันธามานนท์ เกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะที่ตำบลหนองชาก อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช ๒๔๘๑)

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๙/๔๘๓๘๒ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายลิขิต ทองสร้อย ผู้ได้รับมอบอำนาจจาก นายเจียม คันธามานนท์ ได้ยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโอภาส พลศิลป) ขอให้พิจารณากรณีสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์หวังสามัคคี โดย นายเจียม คันธามานนท์ ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะที่จังหวัดชลบุรี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. นายเจียม คันธามานนท์ ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะในเนื้อที่ดิน ๕๐ ไร่ ที่หมู่ที่ ๒ ตำบลหนองชาก อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ต่อนายอำเภอบ้านบึงเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๑ อำเภอบ้านบึงได้รับคำร้องและดำเนินการสอบสวนตรวจสอบสถานที่แล้ว ปรากฏว่าไม่ขัดต่อข้อบังคับท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๐๔ อำเภอได้ประกาศครบ ๓๐ วันไม่มีผู้ร้องขอคัดค้าน อำเภอเห็นควรอนุญาตจึงส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาตามหนังสืออำเภอบ้านบึง ที่ ชบ ๕๔/๑๘๑๘ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๑

๒. จังหวัดชลบุรีได้รับคำร้องขออนุญาตเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๑ แต่ในระหว่างที่ดำเนินการจังหวัดได้พิจารณาเห็นว่ามีผู้ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นจำนวนมากทำให้เสียพื้นที่ไปโดยเปล่าประโยชน์และขัดกับความสวยงานของธรรมชาติ จึงได้มีหนังสือ ที่ ชบ ๑๙/๒๑๓๓๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๑ สั่งห้ามมิให้อำเภอและกิ่งอำเภอรับคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ถ้าหากรับไว้แล้วห้ามมิให้ส่งให้จังหวัดและคำร้องที่ส่งไปจังหวัดแล้ว จังหวัดจะไม่อนุญาต และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ กำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีกต่อไป ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องจัดตั้ง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งเอง เพื่อสะดวกแก่การควบคุมและตรวจสอบ จังหวัดชลบุรีจึงไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้

๓. นายเจียม คันธามานนท์ ได้ร้องเรียนต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงส่งเรื่องให้จังหวัดชลบุรีพิจารณา

๔. จังหวัดชลบุรีได้แจ้งต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ ชบ ๑๙/๙๑๔๔ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๔ ว่า จังหวัดได้ให้กรรมการส่วนจังหวัดออกไปตรวจสอบสถานที่ขออนุญาตแล้ว ปรากฏว่าไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๙๖/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๐๓ และข้อบังคับท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่เนื่องจากได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยสั่งห้ามมิให้อนุญาตให้ตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะแม้จะได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนหนังสือกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่การพิจารณายังไม่เสร็จเด็ดขาดเพราะอยู่ในระหว่างการตรวจสอบ จึงยังมิได้มีการอนุญาตให้

๕. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๗(งสส.)/๖๕๑๔ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๔ ขอให้กระทรวงมหาดไทยร่วมพิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายแน่นอนที่จะไม่ให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือเอกชน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป แม้ผู้ร้องจะได้ยื่นคำร้องขออนุญาตจัดตั้งไว้ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดนโยบายดังกล่าว แต่เป็นการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะที่ใช้ที่ดินถึง ๕๐ ไร่ และยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า เป็นการขัดกับนโยบายรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยในการที่จะสงวนรักษาที่ดินไว้ใช้เป็นประโยชน์ในด้านการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจทางด้านการเกษตรและใช้เป็นที่อยู่อาศัยกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นชอบกับความเห็นของจังหวัดที่ได้แจ้งต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดังกล่าวในข้อ ๔ และกระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งไม่อนุญาต และกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้นายเจียม คันธามานนท์ ทราบตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙-๘๒๒๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๔ และแจ้งให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบผลการพิจารณาตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙/๘๒๒๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๔

๖. ต่อมานายลิขิต ทองสร้อย ผู้ได้รับมอบอำนาจจากนายเจียม คันธามานนท์ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๗ ถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโอภาส พลศิลป) ขอให้พิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้อีก โดยอ้างว่าอำเภอบ้านบึงได้พิจารณาเห็นควรอนุญาตและส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๑ แต่เรื่องการขออนุญาตดังกล่าวอยู่ที่จังหวัดชลบุรีเป็นเวลาถึง ๑๑ เดือน ๑๘ วัน จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ ห้ามมิให้มีการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ขณะนี้ระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานแล้ว จังหวัดชลบุรี น่าจะได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวออกหลังคำขอเป็นเวลา ๑๑ เดือน ๑๘ วัน อันเป็นการห้ามย้อนหลังซึ่งไม่เป็นคุณต่อผู้ร้องจึงขอให้พิจารณาคำร้องฉบับนี้แล้วสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีอนุญาตให้เป็นกรณีพิเศษเนื่องจากเป็นกิจการการกุศลและสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโอภาส พลศิลป) ได้มีคำสั่งให้กรมการปกครองพิจารณาเรื่องนี้

๗. กรมการปกครองได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ตามที่ผู้ร้องอ้างว่าได้ยื่นเรื่องราวขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานก่อนที่จะมีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก

ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ กำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีก จึงควรได้รับการพิจารณานั้น เนื่องจากในเวลาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายดังกล่าวนั้น คำขอของผู้ร้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของจังหวัดชลบุรีจังหวัดจึงยังมิได้อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะตามคำร้องขอ ประกอบกับกรมการปกครองได้เคยนำเรื่องการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะของนายเจียม คันธามานนท์ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๔ ไม่อนุญาตให้ตามที่ได้ร้องขอ จึงไม่อาจพิจารณาตามคำร้องของนายลิขิต ทองสร้อยได้ นอกจากนั้นตามที่ผู้ร้องอ้างว่าขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะเพื่อการกุศาลและสาธารณประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ในข้อนี้ทางราชการก็มีนโยบายให้องค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดตั้งเองอยู่แล้ว

๘. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งเรื่องการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะของนายเจียม คันธามานนท์ ให้ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็น ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องได้ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ และทางอำเภอได้ตรวจสอบจนเห็นควรอนุญาตจึงเสนอไปยังจังหวัด ตราบใดที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากจังหวัดกระบวนการในการขออนุญาตยังไม่เสร็จสิ้นเพราะจังหวัดมีอำนาจตรวจสอบก่อนออกใบอนุญาตได้อีก และเมื่อกระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่ จังหวัดจึงต้องปฏิบัติตาม ปัญหาว่าการที่จังหวัดดำเนินการล่าช้าจนทำให้ผู้ร้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้หรือไม่ สมควรที่จะให้จังหวัดชี้แจงแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง หากการตรวจสอบต้องใช้เวลาจนมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยห้ามอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน การขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะนี้ก็จะต้องเป็นอันระงับไป ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประสพ บุษราคัม) จึงขอให้กรมการปกครองดำเนินการตามความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยก่อนมีหนังสือตอบผู้ร้องทุกข์

๙. กรมการปกครองได้ขอให้จังหวัดชลบุรีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ซึ่งจังหวัดชลบุรีได้รายงานข้อเท็จจริงตามหนังสือ ที่ ชบ ๐๐๑๖/๗๔๕๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๘ ว่าจังหวัดได้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะของนายเจียม คันธามานนท์ แต่ที่ยังมิได้ดำเนินการเนื่องจากจังหวัดได้มีหนังสือสั่งการ ที่ ชบ ๑๙/๒๑๓๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ห้ามมิให้อำเภอและกิ่งอำเภอรับคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ส่วนคำร้องที่ส่งไปจังหวัด จังหวัดจะไม่อนุญาต และต่อมาที่ยังมิได้มีการอนุญาตเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีก

๑๐. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งให้กรมการปกครองทราบว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโอภาส พลศิลป) ได้พิจารณาแล้ว

มีความเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายขัดแย้งกับนโยบายซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้ร้องฟ้องร้องกระทรวงมหาดไทยในทางคดีได้ เห็นสมควรหารือปัญหานี้มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมการปกครองพิจารณาแล้ว จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๔๘๑ กำหนดให้พนักงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน การที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีกต่อไปตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ เพื่อให้จังหวัดทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานครถือปฏิบัติ เป็นการกำหนดนโยบายที่ชอบหรือไม่ และย่อมมีผลทำให้ทุกจังหวัดต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวนับแต่วันที่ได้กำหนดนโยบายในการพิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานใช่หรือไม่

๒. การพิจารณาเรื่องการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์หวังสามัคคี โดยนายเจียม คันธามานนท์ กรมการปกครองได้นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการแล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๔ ไม่อนุญาตให้ตามที่ได้ร้องขอ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ และย่อมถือเป็นเหตุที่จะไม่พิจารณาคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้อีกไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ ได้หรือไม่

๓. ตามที่ผู้ร้องอ้างว่าได้ยื่นคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ กำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีก แต่เนื่องจากอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของจังหวัดชลบุรี เมื่อกระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายดังกล่าว จังหวัดชลบุรีจึงยังมิได้มีการอนุญาตให้ และตามที่ผู้ร้องอ้างว่า ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะเพื่อการกุศลและสาธารณะประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ในข้อนี้ทางราชการก็มีนโยบายให้องค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดตั้งเองอยู่แล้ว การพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ของจังหวัดชลบุรีเป็นการดำเนินการที่ชอบตามอำนาจหน้าที่แล้วหรือไม่ และถือว่าได้พิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้แล้วก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่ จึงไม่อาจที่จะพิจารณาคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้ได้อีกใช่หรือไม่

๔. ตามที่นายลิขิต ทองสร้อย ผู้ได้รับมอบอำนาจจากนายเจียม คันธามานนท์ ได้ยื่นคำร้องขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้ หากกระทรวงมหาดไทยไม่พิจารณาคำร้อง หรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการจัดตั้ง จะเป็นเหตุให้ผู้ร้องฟ้องกระทรวงมหาดไทยในทางคดีได้หรือไม่ เพียงใด

๕. การที่จังหวัดได้มีหนังสือสั่งการ ที่ ชบ ๑๙/๒๑๓๓๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๑ สั่งมิให้อำเภอและกิ่งอำเภอรับคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน หากรับไว้แล้วห้ามมิให้ส่งเรื่องไปจังหวัด คำร้องเรื่องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานที่ส่งไปจังหวัดแล้วจังหวัดจะไม่อนุญาตนั้น เป็นการสั่งการที่ชอบตามอำนาจหน้าที่แล้วหรือไม่

๖. กรมการปกครองควรที่จะดำเนินการตามคำร้องของนายลิขิต ทองสร้อย ในเรื่องนี้ตามกฎหมายหรือนโยบายของกระทรวงมหาดไทยได้อย่างไร เพื่อให้การพิจารณาคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้เป็นที่ยุติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครองและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและจังหวัดชลบุรี) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว พอจะสรุปข้อเท็จจริงโดยสังเขปได้ ดังนี้

๑. สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์หวังสามัคคี โดยนายเจียม คันธามานนท์ ได้ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะที่หมู่ที่ ๒ ตำบลหนองชาก อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ต่อนายอำเภอบ้านบึง เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๑ อำเภอบ้านบึงได้ดำเนินการสอบสวนตรวจสอบสถานที่แล้วปรากฏว่าไม่ขัดต่อข้อบังคับท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๐๔ อำเภอเห็นควรอนุญาตจึงส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณา จังหวัดชลบุรีได้รับเรื่องเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๑ แต่ในระหว่างที่ดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ขออนุญาตรายนี้จังหวัดได้พิจารณาเห็นว่ามีผู้ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นจำนวนมาก ทำให้เสียพื้นที่โดยเปล่าประโยชน์และขัดกับความสวยงามของธรรมชาติ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๑ สั่งห้ามอำเภอและกิ่งอำเภอในจังหวัดชลบุรีรับคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ถ้าหากรับไว้แล้วห้ามมิให้ส่งให้จังหวัดและคำร้องที่ส่งไปจังหวัดแล้ว จังหวัดจะไม่อนุญาต เรื่องนี้จึงไม่มีการดำเนินการอย่างไร ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเวียนลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ ไปทุกจังหวัดรวมทั้งกรุเทพมหานคร แจ้งนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน กรณีที่มีความจำเป็นจะต้องจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งเอง เพื่อสะดวกแก่การควบคุมและตรวจสอบ จังหวัดชลบุรีจึงยังไม่ได้ดำเนินการเรื่องคำขออนุญาตรายนี้

๒. ต่อมานายเจียม คันธามานนท์ ได้ร้องเรียนเรื่องนี้รวมสองครั้ง ครั้งแรกได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้จังหวัดชลบุรีพิจารณา จังหวัดชลบุรีเห็นว่านายเจียม คันธามานนท์ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อนที่จังหวัดจะมีหนังสือสั่งห้ามรับคำขอ จึงได้แต่งตั้งกรรมการส่วนจังหวัดออกไปตรวจสอบสถานที่รวมสามครั้งในสองครั้งแรกปรากฏว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตรกรุงรังไม่ได้จัดทำหลักเขตพื้นที่ไว้ จึงให้ผู้ร้องขอดำเนินการถางหญ้าและจัดทำหลักเขตพื้นที่ให้แน่นอน และได้ไปตรวจสอบเป็นครั้งที่สามตามที่ผู้ขออนุญาตแจ้งว่าได้ดำเนินการตามที่กรรมการสั่งการแล้ว และกรรมการส่วนจังหวัดได้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีว่า พื้นที่ที่ขออนุญาตดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยและข้อบังคับท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี แต่จังหวัดเห็นว่า เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยสั่งห้ามมิให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่ แม้ผู้ขออนุญาตจะยื่นขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือสั่งห้าม แต่การพิจารณายังไม่เสร็จเด็ดขาดเพราะอยู่ในระหว่างการ

ตรวจสอบ จึงยังมิได้มีการอนุญาตให้ และได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวข้างต้น ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๔ สงเรื่องร้องเรียนของนายเจียม คันธามานนท์ ให้กระทรวงมหาดไทยร่วมพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยจึงส่งเรื่องให้กรมการปกครองพิจารณา กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของจังหวัดชลบุรี และนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตตามที่กรมการปกครองเสนอ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือแจ้งให้เลขาธิการนายกรัฐมนจรีและนายเจียม คันธามานนท์ ทราบผลการพิจารณาแล้ว

๓. เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๗ นายเจียม คันธามานนท์ โดยนายลิขิต ทองสร้อย ผู้รับมอบอำนาจ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหมาดไทย (นายโอภาส พลศิลป) ขอให้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างว่าเรื่องของผู้ร้องอยู่ที่จังหวัดชลบุรีเป็นเวลานานถึง ๑๑ เดือน ๑๘ วัน ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะมีนโยบายสั่งห้ามจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และเวลาก็ล่วงเลยมานานแล้วจังหวัดชลบุรีน่าจะยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยออกหลังจากผู้ร้องยื่นคำขออนุญาตเป็นเวลาถึง ๑๑ เดือน ๑๘ วัน อันเป็นการห้ามย้อนหลังไม่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง จึงขอให้พิจารณาคำร้องฉบับนี้และสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้กรมการปกครองพิจารณา กรมการปกครองจึงได้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งแล้วแจ้งความเห็นต่อสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ว่า แม้ผู้ร้องจะยื่นคำขออนุญาตก่อนกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือสั่งห้าม แต่คำขอของผู้ร้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของจังหวัดชลบุรี จังหวัดจึงยังมิได้อนุญาตให้ ประกอบกับเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเคยมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ตามที่ได้ร้องขอ จึงไม่อาจพิจารณาตามคำร้องของนายลิขิต ทองสร้อย ได้ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย จึงได้ส่งเรื่องให้ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยพิจารณา ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วให้ความเห็นว่าตราบใดที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากจังหวัดกระบวนการในการขออนุญาตยังไม่เสร็จสิ้น ส่วนปัญหาว่าการที่จังหวัดดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้ร้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับหรือไม่ ควรให้จังหวัดชี้แจง หากการตรวจสอบต้องใช้เวลาจนมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยสั่งห้ามอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน การขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้ก็จะต้องเป็นอันระงับไป กรมการปกครองจึงมีคำสั่งให้จังหวัดชลบุรีดำเนินการตามความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจังหวัดชลบุรีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า จังหวัดได้พิจารณาคำขออนุญาตของนายเจียม คันธามานนท์ แล้ว แต่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากจังหวัดได้มีหนังสือสั่งห้ามมิให้อำเภอรับคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ส่วนคำร้องที่ส่งไปจังหวัดจังหวัดจะไม่อนุญาต และต่อมาที่ยังไม่ได้มีการอนุญาตเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่อีก

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายขัดแย้งกับนโยบาย ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้ร้องฟ้องกระทรวงมหาดไทยในทางคดีก็ได้ จึงมีคำสั่งให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาปัญหาข้อหารือของกรมการปกครองรวม ๖ ข้อ ประกอบกับความเป็นมาของเรื่องนี้แล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวเกี่ยวข้องกับปัญหาว่า การขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของนายเจียม คันธามานนท์ รายนี้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ได้สั่งการตามอำนาจหน้าที่แล้วหรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช ๒๔๘๑ บัญญัติให้เป็นอำนาจของ “พนักงานท้องถิ่น”[๒] ในการอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้บัญญัติว่า ในท้องถิ่นซึ่งยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล ″พนักงานท้องถิ่น” ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานได้แก่ “คณะกรรมการจังหวัด” ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด[๓] เมื่อคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้ เป็นกรณีขอจัดตั้งในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาล ผู้มีอำนาจอนุญาตในการจัดตั้งจึงได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

ในการดำเนินการของจังหวัดชลบุรีเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของนายเจียม คันธามานนท์ นั้น มีข้อเท็จจริงว่า เมื่ออำเภอบ้านบึงซึ่งเป็นผู้รับคำร้องขออนุญาต ได้ดำเนินการตรวจสอบและส่งเรื่องพร้อมทั้งความเห็นให้จังหวัดชลบุรีพิจารณาแล้ว ปรากฏว่าในขณะที่เรื่องขออนุญาตรายนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของจังหวัดชลบุรี จังหวัดชลบุรีได้มีหนังสือ ที่ ชบ ๑๙/๒๑๓๓๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๑ สั่งห้ามมิให้อำเภอและกิ่งอำเภอรับคำร้องขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ถ้าหากรับไว้แล้วห้ามมิให้ส่งจังหวัด และคำร้องที่ส่งไปจังหวัดแล้วจังหวัดจะไม่อนุญาต จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่ง

---

[๑] มาตรา ๖ บุคคลใดจะจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่น เพื่อใช้สถานที่นั้นเป็นสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวแล้ว

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“พนักงานท้องถิ่น” ในท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า คณะเทศมนตรีเทศบาล ส่วนในท้องถิ่นซึ่งยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่าคณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอำเภอซึ่งได้รับมอบให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด

[๓] อำนาจหน้าที่ของกรมการจังหวัดได้โอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของกรมการจังหวัดไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และมาตรา ๓๓ ลดฐานะกรมการจังหวัดลงเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘) ก็กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน

ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะถือได้หรือไม่ว่าคำสั่งของจังหวัดชลบุรีดังกล่าว เป็นการสั่งการของผู้มีอำนาจอนุญาตเกี่ยวกับคำขออนุญาตรายนี้แล้ว ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นกิจการที่มีลักษณะอันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ การสาธารณสุขหรืออนามัยของประชาชน และกฎหมายในเรื่องนี้ทุกฉบับทั้งก่อนและฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดวีการควบคุมโดยบังคับให้การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะและสุสานและฌาปนสถานเอกชนต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานจึงไม่ถือเป็นสิทธิเด็ดขาด หากเป็นเพียงสิทธิที่มีเงื่อนไข เมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต และถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะต้องอนุญาตไว้โดยชัดแจ้งอันมีลักษณะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตแล้ว ผู้มีอำนาจอาจสั่งไม่อนุญาตคำขอรับใบอนุญาตของผู้ใดก็ได้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถานมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตอันมีลักษณะเป็นการจำกัดดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร และแม้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะมีคุณสมบัติครบถ้วนและได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นว่าสุสานและฌาปนสถานในจังหวัดมีจำนวนมากแล้ว จะไม่พิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ คำสั่งของจังหวัดชลบุรีที่สั่งมิให้อำเภอรับคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานก็ดี ห้ามมิให้ส่งคำขอที่รับไว้ไปจังหวัดก้ดี หรือคำสั่งว่าคำขอที่ส่งไปจังหวัดแล้วจะไม่อนุญาตก็ดี จึงเป็นการสั่งการที่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เพราะอำนาจการอนุญาตหรือไม่อนุญาตเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย แต่คำสั่งฉบับนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายทั่วไปของจังหวัดเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานในเขตจังหวัดชลบุรีเท่านั้น หากได้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสั่งการตามคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานรายนี้ไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานในเรื่องนี้ตลอดแล้ว ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาคำขออนุญาตของนายเจียม คันธามานนท์ และได้แจ้งผลการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีให้นายเจียม คันธามานนท์ ทราบแต่อย่างใด ในหนังสือของจังหวัดชลบุรีลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๔ ซึ่งแจ้งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเมื่อครั้งนายเจียม คันธามานนท์ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีก็ดี หนังสือของจังหวัดชลบุรีลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๗ เมื่อครั้งชี้แจงกรมการปกครองถึงแนวปฏิบัติเกี่ยวคำขออนุญาตของนายเจียม คันธามานนท์ ตามความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยก็ดี ก็ปรากฏว่าจังหวัดชลบุรียังมิได้สั่งการเรื่องคำขออนุญาตของนายเจียม คันธามานนท์ จึงต้องถือว่าคำขออนุญาตรายนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของจังหวัดชลบุรี เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็น “พนักงานท้องถิ่น” ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานในเรื่องนี้ ยังมิได้สั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอของนายเจียม คันธามานนท์

ส่วนปัญหาว่า การที่กระทรวงมหาไทยได้กำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสามและฌาปนสถาน และได้แจ้งให้ทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานครถือปฏิบัติ จะเป็นการกำหนดนโยบายที่ชอบหรือไม่นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๑๗[๔] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช ๒๔๘๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้ากระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามข้อ ๒๑[๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และข้อ ๑๙[๖] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในการกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการในกระทรวง รวมทั้งกำหนดนโยบายสำหรับให้สวนราชการในกระทรวงนี้ถือปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ได้ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาไทยได้มีคำสั่งกำหนดนโยบายดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ถ้าในคำสั่งนั้นมิได้กำหนดวันบังคับใช้เป็นอย่างอื่น คำสั่งนั้นก็ย่อมมีผลบังคับนับแต่วันที่มีคำสั่งเป็นต้นไป

สำหรับคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๔ ที่สั่งการเรื่องการขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของนายเจียน คันธามานนท์ ว่า “ไม่อนุญาต” ตามข้อเสนอของกรมการปกครอง เมื่อครั้งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องนี้นั้น เห็นว่าคำสั่งของรัฐในตรีดังกล่าวนั้นน่าจะเป็นเพียงการยืนยันนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะไม่อนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานขึ้นใหม่ และ

---

[๔] มาตรา ๑๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ถ้าเทศบาลใดมิได้ใช้อำนาจและหน้าที่ซึ่งมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้อันอาจเป็นการเสื่อมหรือเป็นอันตรายแก่อนามัยของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมีหนังสือแนะนำไปยังเทศบาลนั้น ให้จัดการตามที่เห็นสมควร ถ้าเทศบาลมิได้ออกเทศบัญญัติอันควรภายในสามเดือนภายหลังที่ได้รับคำแนะนำเช่นนั้น รัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อการนั้นได้

บรรดากฎกระทรวงซึ่งได้ออกตามความในมาตรานี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๕] ข้อ ๒๑ ภายใต้บทบัญญัติข้อ ๙ กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

[๖] ข้อ ๑๙ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข การพัฒนาชนทบและชุมชน การสงเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์

ไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการสั่งการในเรื่องคำขออนุญาตของนายเจียม คันธามานนท์ เนื่องจากตามมาตรา ๖[๗] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช ๒๔๘๑ อำนาจสั่งการในการจะอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานหรือไม่เป็นอำนาจของ “พนักงานท้องถิ่น”[๘] การอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอ จึงไม่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ถึงแม้จะได้มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขออนุญาตรายนี้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วก็ตาม ก็ยังไม่มีผลให้เรื่องคำขออนุญาตรายนี้ยุติ กรมการปกครองจึงสมควรสั่งการไปยังจังหวัดชลบุรีให้พิจารณาคำขอของนายเจียม คันธานานนท์ และมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เสร็จสิ้นไป และโดยที่ขณะนี้พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๑๓[๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานได้มีคำสั่งแล้ว หากเป็นกรณีไม่อนุญาตผู้ร้องก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อรัฐมนตรีได้ เมื่อรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยแล้วตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้คำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยแล้ว ก็ไม่น่าจะเป็นเหตุให้นำมาฟ้องร้องต่อศาลได้

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๘

---

[๗] ดูเชิงอรรถ ๑

[๘] ดูเชิงอรรถ ๒

[๙] มาตรา ๑๓ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๗ หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่อต่ออายุใบอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด