

เมรุ...สาธารณสถาน? (ไม่) จำเป็น

โดย นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครอง ๔

ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๖ว

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

การเผาศพถือเป็นพิธีกรรมสำคัญของชาวพุทธ ซึ่งหากย้อนหลังไปสมัยก่อนหรือแม้กระทั่งปัจจุบันในชนบทที่ห่างไกลบางแห่ง พิธีกรรมเผาศพมักจะใช้ป่าช้าเป็นสถานที่เผาศพ “เมรุเผาศพ” จึงอาจไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก แต่กระนั้นก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าไม่มีชุมชนใดไม่ต้องการให้มี “เมรุเผาศพ” เพื่อใช้ประโยชน์ในการประกอบพิธีในชุมชนของตน ดังเช่นราษฎรในตำบลกุดปลาข้าว จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะสร้างเมรุเผาศพขึ้นในชุมชน และเทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้มีมติตามเสียงส่วนมากให้สร้างเมรุเผาศพในบริเวณที่สาธารณประโยชน์คุ้มโพธิ์ไทร โดยให้เหตุผลว่าเป็นความจำเป็นของราษฎรทั้ง ๑๗ หมู่บ้าน และโอนเงินงบประมาณให้วัดกุดปลาข้าวเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง แต่ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนบริเวณโดยรอบ (ผู้ฟ้องคดี) คัดค้านเพราะเห็นว่าบริเวณดังกล่าวเป็นที่ตั้งของสนามกีฬาสำหรับราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันและราษฎรบริเวณรอบ ๆ จะได้รับผลกระทบจากมลพิษในอากาศและกลิ่นเหม็นรบกวน และเห็นว่าควรสร้างในบริเวณวัดซึ่งอยู่ห่างออกไปจากชุมชนแทน แต่เทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ยังคงปล่อยให้มีการดำเนินการก่อสร้างต่อไปจนแล้วเสร็จ แม้ราษฎร (ผู้ฟ้องคดี) จะได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อนก็ตาม

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔ กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน อันได้แก่หน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เมื่อที่ดินบริเวณที่ใช้ก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาทเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีจึงเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะดังกล่าวเป็นให้วัดกุดปลาข้าวใช้เพื่อสร้างเมรุเผาศพ แต่วัดกุดปลาข้าวมิใช่ทบวงการเมืองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินบริเวณที่พิพาทได้ การที่เทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้วัดกุดปลาข้าวเข้าดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาทในที่สาธารณประโยชน์จนแล้วเสร็จ โดยยังมีได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้มีการเปลี่ยนสภาพที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินดังกล่าว อีกทั้งเทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับว่า การโอนงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างเมรุเผาศพ ไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน ดังนั้น การดำเนินการของเทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี)

ที่จัดให้มีสุสานและฌาปนสถานโดยสร้างเมรุเผาศพจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นอกจากนี้ เทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๕ (๔) และ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ กล่าวคือไม่ออกคำสั่งเป็น หนังสือเพื่อระงับ จำกัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ เมื่อราษฎร (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งอาศัยอยู่ในละแวก ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญ จากกลิ่นเหม็นอันเนื่องมาจากการเผาศพในเมรุเผาศพพิพาท จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ย่อมเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี สำหรับการตัดสินใจระทำการใด ๆ ในทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าต้อง อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น ซึ่งไม่ว่ากฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ในเรื่องใด ก็ล้วนแล้วแต่มีเจตนารมณ์หลักเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับ มอบอำนาจหน้าที่ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนคำนึงถึง เจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด มิใช่กระทำตามอำเภอใจหรือทำตามความต้องการของ คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแม้จะเป็นความต้องการของคนหมู่มากก็ตาม เพราะหากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือขัดต่อกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะสั่งห้ามการกระทำหรือสั่งให้กระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็ได้ ดังเช่นการฟ้องคดีนี้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการ ใช้อำนาจระทำการของเทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้ เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และจากการที่เทศบาลตำบลกุดสิม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จนในที่สุดศาลปกครองต้องมีคำสั่งให้หรือเมรุเผาศพเพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย และผลกระทบจากมลพิษที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย ถึงแม้การก่อสร้างจะ ดำเนินการจนแล้วเสร็จด้วยเงินงบประมาณจำนวนมากก็ตาม เพราะมีฉะนั้น เมรุเผาศพอาจกลายเป็น สุสานสำหรับคนเป็นอีกหลายร้อยชีวิต...