

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

การดำเนินการเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ที่ทุกสังคมจะต้องจัดให้มีและควบคุมการดำเนินการ เนื่องจากมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในเขตชุมชนที่มีความหนาแน่นของประชากร จะพบว่ามีปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการสุสานและฌาปนสถานอยู่เสมอ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจทั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำเป็นจะต้องจัดให้มีและควบคุมการดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน ให้มีการจัดการที่เหมาะสม อยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ การถ่ายโอนภารกิจการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม เรื่องการฌาปนกิจสงเคราะห์ จากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อันได้แก่ การจดทะเบียนสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ งานสถิติและทะเบียนสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ และงานตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้มีการกำหนดมาตรฐานตามกรอบกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในอีกทางหนึ่งด้วย

โดยกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน ดังนี้

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 51 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้

- **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

- **พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528**

มาตรา ๑๑ ให้กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือเมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาลหรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

โดยที่การดำเนินงานสุสานและฌาปนสถานนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆ จำนวนมาก อาทิเช่น พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น และโดยที่การควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานสุสานและฌาปนสถาน และการฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและชัดเจนในการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำมาตรฐานของสุสานและฌาปนสถานขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ในด้านของการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุม กำกับ ดูแล สุสานและฌาปนสถาน และการฌาปนกิจสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้ง การก่อสร้างการควบคุม กำกับดูแลสุสานและฌาปนสถานและการฌาปนกิจสงเคราะห์ที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน
3. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถานและการฌาปนกิจสงเคราะห์

1.3 ขอบเขตของมาตรฐาน

1. กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน
2. แนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนการดำเนินงานเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน รวมทั้งการฌาปนกิจสงเคราะห์

1.4 คำนิยาม

สุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้สำหรับเก็บ ฝังหรือเผาศพ สำหรับประชาชนทั่วไป แต่ไม่รวมถึงสถานที่ที่ใช้สำหรับเก็บศพชั่วคราวในสถานพยาบาล ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

สุสานและฌาปนสถานเอกชน หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้สำหรับ เก็บ ฝังหรือเผาศพ สำหรับตระกูลหรือครอบครัว หรือมิตรของตระกูลหรือครอบครัว แต่ไม่รวมถึงสถานที่ที่ใช้สำหรับเก็บศพชั่วคราวในเคหสถาน

เจ้าพนักงานสาธารณสุข หมายความว่า เจ้าพนักงานสาธารณสุขตามกฎหมาย ว่าด้วยสาธารณสุขซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

- 1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขตหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาลและเขตเมืองพัทยา
- 3) นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีหรือพนักงานเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมาย สำหรับในเขตเทศบาล
- 4) ปลัดเมืองพัทยา หรือพนักงานเมืองพัทยาซึ่งปลัดเมืองพัทยามอบหมายสำหรับในเขตเมืองพัทยา

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

การฌาปนกิจสงเคราะห์ หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงร่วมกันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ และการสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้น ซึ่งถึงแก่ความตายและมีได้ประสงค์จะหากำไรหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ หมายความว่า สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการกิจการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545

1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

กำกับดูแลในเรื่องการอนุญาตเก็บฝังหรือเผาศพ การจัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน

- สถานที่ซึ่งจะมีฐานะเป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ต้องได้รับอนุญาตจัดตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นสุสานฯ (มาตรา 6) และผู้ที่ดำเนินการสุสานฯ ก็จะต้องได้รับอนุญาตเช่นกัน (มาตรา 7)

- ใบอนุญาตจัดตั้งและใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสุสานฯ ให้ใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ 3 นับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต (มาตรา 12) ใบอนุญาตดังกล่าวมีค่าธรรมเนียมฉบับละ 1,000 บาท และ 500 บาท ตามลำดับ
- การขออนุญาตจัดตั้งและดำเนินการสุสานฯ ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงนี้ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะใช้เป็นหลักในการออกข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวในเรื่องของค่าธรรมเนียม เขตหรือสถานที่ที่ห้ามมิให้จัดตั้ง ลักษณะสถานที่ตั้ง และเงื่อนไขในการจัดตั้ง วิธีเก็บฝัง เผา ขุด หรือย้ายศพและการทะเบียน การส่งรายงานและการอื่นใด เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการสาธารณสุขและอนามัยของประชาชน
- ผู้มีอำนาจอนุญาต (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ
- สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นเฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและเมืองพัทยา ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย (มาตรา 4)
- การเก็บ ฝัง หรือเผาศพในสถานที่อื่นนอกจากในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน หรือการเก็บศพในสถานพยาบาล ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือในเคหะสถานชั่วคราว ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 10)
- ให้กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลหรือเมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติข้อบังคับสุขาภิบาลหรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 11)

- (1) ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - (2) เขตหรือสถานที่ที่ห้ามมิให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน
 - (3) ลักษณะ สถานที่ตั้ง และเงื่อนไขในการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน
 - (4) วิธีเก็บ ฝัง เผา ขุด หรือย้ายศพ ตลอดจนการใช้หรือการรักษายานพาหนะและเครื่องใช้ในการนี้ให้ต้องด้วยสุขลักษณะ
 - (5) หน้าที่ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๗ จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียน การส่งรายงานและการอื่นใด เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการสาธารณสุขและอนามัยของประชาชน
- การเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสุสานและฌาปนสถาน จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 14)

2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เกี่ยวข้องกับกรณีเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัย ในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุนั้น

- การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (มาตรา 25)
- ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ ระวังเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง มีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการนั้น (มาตรา 27 และ 28)

- กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 27 หรือ 28 โดยไม่มีเหตุหรือ ข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 74)
- เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการแก้ไขหรือ ปรับปรุงให้ถูกต้องได้และถ้าไม่แก้ไขหรือถ้าดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้ (มาตรา 45)
- กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 45 โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับ อีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง (มาตรา 80)

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เกี่ยวข้องกับควบคุมมลพิษทางอากาศ

- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องเตาเผาศพ และเรื่อง กำหนดให้เตาเผาศพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 55 และ 68 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2546
- เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจเข้าไปในอาคาร สถานที่ และเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์ หรือเครื่องมือต่างๆ ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองจัดการแก้ไข ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย (มาตรา 82)
- กรณีที่เห็นสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษยังสามารถเสนอแนะต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายในการสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งให้หยุดใช้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย (มาตรา 83)

4) พระราชบัญญัติการฝังเมือง พ.ศ. 2518

- เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น ว่าอยู่ในพื้นที่ห้ามก่อสร้างอาคารฌาปนสถานหรือไม่

5) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

- เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้างอาคารฌาปนสถาน ซึ่งต้องยื่นแบบก่อสร้างต่อเจ้าหน้าที่

6) พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545

- เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้ง การดำเนินการกิจการ การควบคุมสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ การฌาปนกิจสงเคราะห์ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ การเลิกสมาคม การชำระบัญชี และบทกำหนดโทษ