

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเป็นศาลเจ้าตามกฎเสนาบติ ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า
กรณีศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น

กรรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๓/๑๖๗๒๐ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรรมการปกครองมีหน้าที่กำกับดูแลศาลเจ้าที่ขึ้นทะเบียนอยู่ในความดูแลของทางราชการตามกฎเสนาบติ ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า และได้ขึ้นทะเบียนศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นให้อยู่ในความดูแลของราชการเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ เพราะเห็นว่าลักษณะหลักเมืองเป็นเสาหินทราย รูปทรง ๘ เหลี่ยม สูง ๓ เมตร มีลายสลักตัวหนังสือขอม ตั้งอยู่บนแท่นประดิษฐานซึ่งสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ในที่ดินของเทศบาลเมืองขอนแก่นในขณะนั้น (ปัจจุบันคือ เทศบาลนครขอนแก่น) มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนตามนัยความเป็นศาลเจ้าตามกฎเสนาบติ ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า

ต่อมาจังหวัดขอนแก่นขอเพิกถอนศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นออกจากทะเบียนศาลเจ้าในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. ตามกฎเสนาบติ ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า ข้อ ๒ ก. ได้นิยามคำว่า ศาลเจ้าหมายความว่า “สถานที่ก่อสร้างขึ้นเป็นทรวดทรงสำหรับประดิษฐานรูปเคารพ และกระทำการพิธีกรรมตามลัทธิของคนบางจำพวก เช่น ขนจีน เป็นต้น และให้หมายความรวมถึงสถานที่ถาวรซึ่งสร้างขึ้นประกอบกับศาลเจ้า เช่น โรงสำหรับกินเจ เป็นต้น” แต่เนื่องจากศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นเป็นองค์เสาหลักเมืองมีลักษณะเป็นเสาหินทราย รูปทรง ๘ เหลี่ยม สูง ๓ เมตร มีลายสลักตัวหนังสือขอม จึงไม่มีลักษณะเป็น “รูปเคารพ” แต่อย่างใด

๒. ที่ดินที่ศาลเจ้าตั้งอยู่ ตามกฎเสนาบติ ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า ข้อ ๔ บัญญัติว่า “ที่ดินที่ศาลเจ้าตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐบาลก็ดี หรือในที่ดินของเอกชนแต่ได้อุทิศให้เป็นสมบัติสำหรับศาลเจ้าโดยสิทธิขาดแล้วก็ดี ในเขตกรุงเทพมหานครให้มีโฉนดไว้ในนามกรมพระนครบาล หัวเมืองนอกจากเขตกรุงเทพมหานครให้มีโฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินไว้ในนามกรมปกครอง กระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น” แต่สำหรับศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นตั้งอยู่ในที่ดินกรรมสิทธิ์เทศบาลนครขอนแก่น โดยทางเทศบาลได้จัดซื้อมาด้วยเงินงบประมาณในราคาหนึ่งแสนบาท เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๔ และได้ก่อสร้างศาลเทพารักษ์หลักเมืองขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ย่อมแสดงว่า ศาลเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นไม่ได้ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐบาล

๓. การเรียกชื่อศาลเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชสารธรรมมุนี เจ้าคณะจังหวัดขอนแก่นร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นขณะนั้น คือ หลวงธรรณยพิณิจ ได้ร่วมกันจัดตั้งศาลหลักเมืองขอนแก่นขึ้นและได้ตั้งชื่อว่า “ศาลเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น” ซึ่งแสดงว่าการจัดตั้งศาลหลักเมืองขอนแก่นมีเจตนารมณ์จัดตั้งศาลหลักเมืองขอนแก่นไม่ใช่ศาลเจ้าแต่อย่างใด

โดยกรมการปกครองมีความเห็นว่า ศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นเป็นศาลเจ้า ตามกฎเสนาบดี ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการควบคุมตรวจตรา สอดส่องกิจการต่าง ๆ ของศาลเจ้า โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑. ตามกฎเสนาบดี ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า ข้อ ๒ ก. คำว่า ศาลเจ้า หมายความว่า สถานที่ก่อสร้างขึ้นเป็นทิวตมสำหรับประดิษฐานรูปเคารพ และกระทำพิธีกรรมตามลัทธิของ คนบางจำพวก ทั้งนี้ ไม่ได้มีข้อบัญญัติกำหนดรูปแบบและคุณลักษณะของรูปเคารพไว้เป็นการเฉพาะ คงให้ขึ้นอยู่กับความเชื่อและศรัทธาของแต่ละกลุ่มคน ดังนั้น ศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น ซึ่งมีองค์ประกอบตามความหมายดังกล่าวครบถ้วน เริ่มเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ คณะผู้ริเริ่มประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าคณะจังหวัด และปลัดจังหวัด ได้มีการก่อสร้างสถานที่ซึ่งมีทิวตมสำหรับ ประดิษฐานรูปเคารพ โดยมีการนำเจ้าพ่อเทพารักษ์ซึ่งเป็นเสาหินทรายรูปทรง ๘ เหลี่ยม สูง ๓ เมตร มีลายสลักตัวหนังสือขอมเป็นรูปเคารพสำหรับให้ประชาชนทั่วไปที่มีความเคารพศรัทธาตามความเชื่อถือ เข้าทำพิธีกรรมบนบานศาลกล่าว อธิษฐานขอพรหรืออื่น ๆ ตามลัทธิของตนพร้อมกับให้เรียกชื่อว่า ศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น จึงเป็นศาลเจ้าตามกฎเสนาบดี ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า

๒. กรณีที่ดินของเทศบาลนครขอนแก่น โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๙๐ ออกโฉนดเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๔๙๘ ระบุการได้มาโดยการซื้อจากนายลำตวน วันอาจ ตามหนังสือสัญญาเลขที่ ๑๓/๒๗๑ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๘๔ เป็นที่ตั้งของศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่นเป็นที่ดินซึ่งรัฐบาล เป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ปกครองรักษาหรือไม่ นั้น เห็นว่า เทศบาลเป็นหน่วยงานรูปแบบการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานของราชการหรือของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๗๐ ดังนั้น เมื่อที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมือง ขอนแก่นสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันในการเข้าไปสักการะกราบไหว้เป็นทรัพย์สินของเทศบาลนคร ขอนแก่น ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และหมายความว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของตามกฎหมายว่าด้วยที่กุศล สถานชนิดศาลเจ้า ข้อ ๑ ด้วย

๓. การยกเลิกหรือเพิกถอนจากความเป็นศาลเจ้านั้น จะมีได้เฉพาะกรณีที่ศาลเจ้านั้น ได้เลิกร้างไปหมดแล้ว หรือว่ารัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในราชการโดยตรงเท่านั้น ตามนัยข้อ ๗ ของกฎเสนาบดี ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า ซึ่งกรณีของศาลเจ้าพ่อเทพารักษ์หลักเมือง ขอนแก่นไม่มีมูลเหตุดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่สามารถยกเลิกหรือเพิกถอนการจดทะเบียนได้

ดังนั้น จึงหาถือว่าความเห็นของกรมการปกครองกรณีตามข้อ (๑) (๒) และ (๓) ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมการปกครอง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดขอนแก่น และเทศบาลนครขอนแก่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว โดยปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงและเอกสารประกอบเพิ่มเติมว่า

(๑) ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เจ้าอาวาสวัดศรีนวล เจ้าคณะจังหวัดขอนแก่น ได้ขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดอัญเชิญหลักเมืองขอนแก่นจากบ้านภูโนนเมือง อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น มาประดิษฐาน ณ ศาลหลักเมืองขอนแก่น โดยใช้ชื่อว่า “ศาลเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น”

(๒) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นปีที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จไปทำพิธีเปิดศาลดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก “ศาลเทพารักษ์หลักเมืองขอนแก่น” เป็น “ศาลหลักเมืองขอนแก่น”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็น ดังนี้

คำว่า “ศาลเจ้า”^๑ ตามข้อ ๒ ก. แห่งกฎเสนาบดี ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า หมายความว่า “สถานที่ก่อสร้างขึ้นเป็นทรวดทรงสำหรับประดิษฐานรูปเคารพ และกระทำพิธีกรรมตามลัทธิของคนบางจำพวก เช่น ชนจีน เป็นต้น และให้หมายความรวมถึงสถานที่ถาวรซึ่งสร้างขึ้นประกอบด้วยศาลเจ้า เช่น โรงสำหรับกินเจ เป็นต้น” ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการเป็นศาลเจ้าตามกฎหมายจะ ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อใช้สำหรับประดิษฐานสิ่งที่เป็นรูปเคารพ และเพื่อกระทำพิธีกรรมตามลัทธิของคนบางจำพวก เช่น ชนจีน ดังนั้น สิ่งก่อสร้างที่จะเป็นศาลเจ้าตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยเจตนาที่จะใช้เป็นທີ່ประดิษฐานรูปเคารพและเพื่อใช้ในการกระทำพิธีกรรม โดยพิธีกรรมนั้นจะต้องเป็นพิธีกรรมตามลัทธิของคนบางจำพวก สำหรับตัวอย่างในกฎเสนาบดีที่กล่าวถึงชนจีนนั้นแม้จะเป็นเพียงตัวอย่าง แต่ก็มุ่งหมายถึงลักษณะของคำว่า “คนบางจำพวก” จึงต้องหมายความว่าชนบางจำพวกนั้นต้องอยู่ในลักษณะทำนองเดียวกันกับตัวอย่างที่ยกขึ้นไว้

สำหรับ “หลักเมือง” นั้น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดความหมายไว้ว่า หมายถึง “เสาที่ยกตั้งขึ้นเพื่อแสดงว่าจะสร้างเมืองที่ตรงนั้นอย่างแน่นอน” ประกอบกับ ประเพณีการฝังเสาหลักเมืองนั้นเป็นนิมิตหมายว่าพระมหากษัตริย์และอาณาประชาราษฎร์จะต้องร่วมกันสร้างบ้านแปลงเมืองขึ้นอยู่อาศัย ณ ที่อันเป็นมงคล ไม่มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงอย่างใดอีก เพื่อให้บังเกิดความร่มเย็นและความเจริญรุ่งเรืองต่อไป อันเป็นประเพณีและวัฒนธรรมของชนชาวไทยมาแต่โบราณ การสร้างอาคารเพื่อครอบหรือสำหรับเป็นที่ประดิษฐานหลักเมืองขึ้น ก็เพื่อให้เห็นเด่นชัดและเป็นสง่าแก่เมืองนั้น ๆ การจัดให้มีหลักเมืองหรือศาลหลักเมืองมิได้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เป็นรูปเคารพหรือเพื่อประกอบพิธีกรรมตามลัทธิใด ๆ หรือเพื่อชนบางจำพวกดังเช่นการสร้างศาลเจ้าทั่วไป ส่วนการที่ประชาชนทั่วไปเกิดความเคารพหรือศรัทธาไปทำพิธีใด ๆ ตามความเชื่อถือของตน ก็เป็นเสรีภาพ

^๑ ข้อ ๒ คำบางคำที่ได้มีความหมายให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นแล้ว ให้ฟังเข้าใจดังนี้ คือ

ก. คำว่า ศาลเจ้า นั้น หมายความว่า สถานที่ก่อสร้างขึ้นเป็นทรวดทรงสำหรับประดิษฐานรูปเคารพ และกระทำพิธีกรรมตามลัทธิของคนบางจำพวก เช่น ชนจีน เป็นต้น และให้หมายความรวมถึงสถานที่ถาวรซึ่งสร้างขึ้นประกอบด้วยศาลเจ้า เช่น โรงสำหรับกินเจ เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ คณะอนุกรรมการประมวลเอกสารในคณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี, จดหมายเหตุการอัญเชิญกรุงรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร, ๒๕๒๕), หน้า ๔๕๔.

ของประชาชนที่ย่อมกระทำได้ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่ประชาชนทั่วไปไปเคารพสักการะดังกล่าวมิได้ทำให้หลักเมืองมีสภาพเป็นรูปเคารพดังเช่นศาลเจ้าตามกฎเสนาบดีฯ แต่อย่างใด ดังนั้น ศาลหลักเมืองขอนแก่นจึงไม่ถือเป็นศาลเจ้าตามกฎเสนาบดีฯ ด้วยเหตุนี้ การจดทะเบียนเป็นศาลเจ้าตามกฎเสนาบดีฯ จึงเป็นการจดทะเบียนโดยมิชอบ กรมการปกครองย่อมมีหน้าที่ดำเนินการเพิกถอนศาลหลักเมืองขอนแก่นออกจากทะเบียนศาลเจ้าต่อไป และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าศาลหลักเมืองขอนแก่นมิใช่เป็นศาลเจ้าตามกฎเสนาบดีฯ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้ออื่นอีก

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า กฎเสนาบดีฯ ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า กำหนดให้สถานที่ที่มีลักษณะเป็นศาลเจ้าตามความหมายของคำว่า “ศาลเจ้า” จะต้องขึ้นทะเบียน^๓ และมีการแต่งตั้งผู้จัดการปกครองศาลเจ้าและผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้า^๔ เพื่อจัดการและตรวจตรากิจการอันเกี่ยวข้องกับศาลเจ้า ทั้งยังกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำบางประการไว้ด้วย นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงินของศาลเจ้า พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดให้ต้องจัดส่งเงินของศาลเจ้าให้กรมการปกครอง^๕ ซึ่งเป็นการสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ตรวจสอบว่ากฎเสนาบดีดังกล่าวเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เพื่อจักได้ดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๕

^๓ ข้อ ๙ ศาลเจ้าที่ได้ก่อสร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์อันมั่นคงถาวรนอกจากที่ตั้งอยู่ในที่ดินของเอกชน มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ ให้มีทะเบียนบัญชีไว้ให้เป็นหลักฐาน

^๔ ข้อ ๑๑ การรักษาหรือกระทำการกิจเพื่อประโยชน์แก่ศาลเจ้าโดยเฉพาะนั้น ให้ผู้จัดการปกครองและผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้าขึ้นไว้ แล้วแต่อธิบดีกรมพระนครบาลหรือนครบาลจังหวัด สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะกำหนดโดยสมควรแก่ศาลเจ้าแห่งใด หรือหลายศาลเจ้ารวมกันจะให้ผู้จัดการปกครองและผู้ตรวจตราสอดส่องอย่างน้อยเพียงใดก็ได้

^๕ ข้อ ๑๑ ให้จังหวัดเก็บรักษาเงินไว้ทั้งสิ้นไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท (ห้าพันบาทถ้วน) จำนวนเงินที่เกินกว่านั้น ให้นำส่งกรมการปกครองตามบัญชีแนบ ๒ ทำเย็บระเบียบนี้