

ติดตั้งแอร์ในโบสถ์โบราณสถาน... ต้องได้รับอนุญาตครับ !



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 การฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของชุมชน....!!

อุทาหรณ์จากคดีปกครองที่ลุงเป็นธรรมจะนำมาเล่าในวันนี้ เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากผู้อาศัยในชุมชนชาวคริสต์ ขึ้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรที่อนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแลโบสถ์ทำการติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์

ข้อเท็จจริงของโบสถ์แห่งนี้ คือ มีอายุกว่า 180 ปี มีประโยชน์ทางศิลปะและทางประวัติศาสตร์โบราณคดี อีกทั้งยังเป็นสถานที่ซึ่งใช้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของชาวคริสต์ในชุมชนและพื้นที่โดยรอบมาเป็นระยะเวลานาน และอยู่ระหว่างดำเนินการขอขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ส่วนผู้ฟ้องคดีเป็นคริสต์ศาสนิกชนซึ่งได้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในโบสถ์ดังกล่าว

โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้คำนึงถึง ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโครงสร้างของอาคารอันเป็นโบราณสถาน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยฟ้องอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และ บาทหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง

คดีนี้มีประเด็นที่ควรเรียนรู้ 2 เรื่อง ครับ

เรื่องแรก ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในชุมชน ถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่? เนื่องจากไม่ใช่ผู้ที่ได้รับคำสั่งอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร ส่วนเรื่องที่สอง การใช้อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรอนุญาตให้ติดตั้งเครื่องปรับอากาศในโบสถ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?

ทั้งสองเรื่องดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลครับ เพราะผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือปกป้องโบราณสถานอันเป็นมรดกของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานดังกล่าว ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ปัจจุบัน มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการของอธิบดีกรมศิลปากรที่อนุญาตให้บาทหลวงติดตั้งระบบปรับอากาศภายใน โบสถ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีครับ และ คำสั่งอธิบดีกรมศิลปากรที่อนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแล ติดตั้งเครื่องปรับอากาศภายในโบสถ์ เป็นการใช้อำนาจโดยชอบแล้ว ทำให้คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ครับ

ส่วนที่ 2 อนุญาตให้ติดตั้งแอร์ในโบสถ์โบราณสถาน...ชอบด้วยกฎหมายครับ!

ตามกฎหมาย “โบราณสถาน” ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (1) เป็นอสังหาริมทรัพย์ (2) มีคุณค่าด้านอายุ (3) มีคุณค่าด้านคุณค่าทางการก่อสร้าง และ (4) มีคุณค่าด้านประวัติศาสตร์ และไม่ว่าโบราณสถานนั้นจะได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือ ไม่ก็ตาม ต่างก็ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสิ้น

โดย ห้าม! ดำเนินการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือชุดชิ้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่ จะกระทำ ตามคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรเท่านั้น และถ้าหนังสืออนุญาตนั้น กำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วยครับ

ดังนั้น จึงสรุปหลักการสำคัญได้ว่า การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับโบราณสถาน แม้ว่าจะมีลักษณะ เป็นการอนุรักษ์ไว้ก็ตาม กฎหมายกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจใช้ “ดุลพินิจ” ในการพิจารณาว่าจะอนุญาต หรือไม่อนุญาต และในการอนุญาตอธิบดีกรมศิลปากรจะใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามก็ได้

แต่ถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ตาม

มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจนะครับ! ต้องระวังครับ!

เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจยังต้องผูกพันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายความว่า ต้องใช้ดุลพินิจภายใต้ขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผล และความจำเป็น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้นกับเอกชน ... ครับ

ดังเช่นคดีนี้ครับ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า บาทหลวงได้มีหนังสือขออนุญาตดำเนินการ แต่อธิบดี กรมศิลปากรไม่ได้ให้อำนาจในทันทีทันใดครับ แต่ได้มอบหมายให้สำนักโบราณคดีและสำนักสถาปัตยกรรมพิจารณา เสนอความเห็น โดยมีสถาปนิก วิศวกรโยธา และวิศวกรไฟฟ้าเข้าตรวจสอบพื้นที่ภายในโบสถ์ หลังจากได้รับรายงานผลการ ตรวจสอบ อธิบดีฯ เห็นว่า รูปแบบการติดตั้งระบบปรับอากาศอาจทำให้โบสถ์ได้รับความเสียหาย จึงมอบหมายเจ้าหน้าที่ ประสานงาน เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนระบบปรับอากาศให้เหมาะสมกับภายในโบสถ์

ต่อมาบาทหลวงท่านก็ได้จัดส่งแบบการติดตั้งระบบปรับอากาศ ที่ได้ปรับแก้ไขตามคำแนะนำของสำนัก สถาปัตยกรรมมาให้อธิบดีฯ พิจารณาใหม่อีกครั้ง และอธิบดีฯ เห็นว่า แบบที่แก้ไขใหม่มีความเหมาะสมและไม่เป็นอันตราย ต่อโครงสร้างของโบราณสถาน จึงมีคำสั่งอนุญาตให้โบสถ์ติดตั้งระบบปรับอากาศได้ตามรูปแบบที่เสนอ นอกจากนี้ ก่อนที่ศาลท่านจะมีคำพิพากษาท่านยังได้ลงไปตรวจสอบสถานที่พิพาท หรือก็คือ โบสถ์อันเป็นโบราณสถาน หรือที่ในภาษา กฎหมายเราเรียกว่า “เดินเผชิญสับ” ครับ

เมื่อศาลท่านพิจารณาข้อเท็จจริงของการดำเนินการดังกล่าวจึงเห็นว่า ก่อนที่อธิบดีฯ จะมีคำสั่งอนุญาต ได้ให้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านโบราณคดีและด้านสถาปัตยกรรมเข้าตรวจสอบ และได้มีการแนะนำให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบ การติดตั้งระบบปรับอากาศ และการติดตั้งระบบเครื่องปรับอากาศภายในโบสถ์มิได้มีผลกระทบต่อโครงสร้างหรือทำให้ โครงสร้างโบราณสถานนั้นเปลี่ยนแปลงไป หรือเสียหายจากสภาพอาคารเดิมที่เป็นอยู่ และไม่มีผลกระทบต่อทัศนียภาพ ทั้งภายในและภายนอกอาคารโบราณสถาน

นอกจากนี้ พื้นที่ที่ตั้งอยู่เป็นชุมชน มีอาคารของโรงเรียนและบ้านเรือนของประชาชนตั้งอยู่โดยรอบ ข้อมีความแออัดของพื้นที่ มีเสียงดังรบกวนและมีการหมุนเวียนของอากาศที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตร้อนใกล้เส้นศูนย์สูตร ทำให้มีสภาพภูมิอากาศแบบร้อนชื้น และกรุงเทพมหานครเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มี มลภาวะทางฝุ่นและเสียงในปริมาณมาก การติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ จึงย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้มาโบสถ์ และเป็นประโยชน์ต่อการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา

การติดตั้งระบบปรับอากาศภายใน โบสถ์ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มาโบสถ์ และเป็นประโยชน์ในการ ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของศาสนิกชนที่นับถือศาสนาคริสต์โดยทั่วไป ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่า

รวมถึงมิได้กระทบกระเทือนต่อโครงสร้างของโบสถ์ อันจะเป็นการทำลายคุณค่าหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของโบสถ์ แต่อย่างใด จึงถือว่าอธิบดีฯ ใช้ดุลพินิจโดยชอบในการออกคำสั่งอนุญาตให้ติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ ครับ

คดีนี้ศาลท่านได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่า ก่อนใช้อำนาจจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็น ประโยชน์ของส่วนรวม และผลกระทบหรือความเสียหายของเอกชน ประกอบกันครับ เรียกได้ว่าจะต้องชั่งน้ำหนักกันล่ะครับว่า มีเหตุผลและความจำเป็นแค่ไหนที่จะต้องเลือกออกคำสั่งหรือไม่ อย่างไร ประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าความเสียหายของเอกชนหรือไม่ อย่างไร ก่อนที่จะใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่งทางใดที่เหมาะสม มีความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประโยชน์สาธารณะต้องมากกว่าความเสียหายของเอกชนครับ! (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 98/2561)

3. รู้ทันกฎหมายโบราณสถาน

คำว่า “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งก็มีทั้งโบราณสถานประเภทที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว และประเภทที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการใด ๆ ต่อโบราณสถาน ที่มีลักษณะเป็นการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน ไม่ว่าโบราณสถานนั้นจะได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากรก่อน ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
